Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Als

Grundlage für Vorlesungen und Selbststudium

mit

Vergleichung der Finanzsysteme und Finanzgesetze von England, Frankreich und Deutschland.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

Zweite, durchaus umgearbeitete und sehr vermehrte Auflage.

Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1871.

Vorrede zur zweiten Auflage.

Was dem Verfasser bereits in der ersten Auflage als das eigentliche Ziel der wissenschaftlichen Behandlung des Finanzwesens erschien, die Feststellung der organischen Grundbegriffe und die eingehende Vergleichung des Finanzwesens und der Finanzgesetzgebung der großen Culturvölker Europas durch Reducirung auf jene organischen Kategorien der Staatswirthschaft, dies ist hier in dem Maße geboten, in welchem ein ernstlich durch zehn Jahre hindurch fortgesetztes Studium dieses so unendlich wichtigen Gebiets der Staatswissenschaft es erreichbar machte. Der Leser wird daher nicht blos wesentliche Unterschiede — hoffentlich Fortschritte — gegenüber der ersten Auflage und ein sehr viel reicheres Material, sondern zum Theil auch eine principiell andere Auffassung ganzer Gebiete finden, wie namentlich bei der Renten- und Einkommensteuer und bei dem Staatscredit. Trotz des fast verdoppelten Umfanges habe ich versucht, jedes überflüssige Wort zu vermeiden; die großen Fortschritte der Finanzwissenschaft aber, die wir seit den letzten zehn Jahren den Arbeiten von Männern wie Vocke, Hock, Gneist und andern verdanken, haben es unmöglich gemacht, einfach bei der frühern Arbeit stehen zu bleiben.

Ich schließe aber dieses Werk mit der Ueberzeugung, die sich gerade durch das Studium der einzelnen Gebiete der Steuer-

gesetzgebung nicht abweisen ließ, daß wir in Europa vor der Epoche einer gründlichen Neugestaltung des Steuerwesens stehen. Es ist Thorheit zu glauben, daß es einem Einzelnen gegeben sei, die kommende Zeit zu beherrschen oder ihren Inhalt formuliren zu können; aber wohl vermag vieljährige Beobachtung und eingehendes Nachdenken die Gebiete zu bezeichnen, auf denen aller Wahrscheinlichkeit nach jene Neugestaltung ihre Arbeit beginnen wird. Diese Gebiete sind erstens das Verhältniß des Steuerwesens zu der Selbstverwaltung, und zweitens das Verhältniß der Einkommensteuer zu der Verzehrungssteuer. Ehe ein Menschenalter vergeht, wird hier eine neue Ordnung platzgreifen.

Gerade deshalb aber können wir nicht umhin, unser lautes Bedauern darüber auszudrücken, daß die Staatswissenschaft überhaupt, speciell aber die so entscheidenden Gebiete der innern Verwaltung und der so untrennbar mit ihr verbundenen Finanzwissenschaft noch so sehr wenig an den deutschen Universitäten vertreten werden. Namentlich die Finanzwissenschaft entbehrt fast jeder organischen Stellung und Anerkennung in der Mehrzahl unserer Hochschulen. Es wird unbedingt gefordert, daß man als Gesetzgeber über die Verfassung eine politische, als Gesetzgeber über bürgerliches Recht eine juristische, als Gesetzgeber über den Proceß eine praktische Bildung haben müsse. Alle unsere Universitäten würden glauben, ihrer hohen Aufgabe nicht entfernt nachzukommen, wenn sie nicht höchst ausgiebige Curse über diese Disciplinen darböten, und niemand gilt als „geprüft“, der hier nicht ernstlich bestanden. Gewiß mit Recht. Aber alljährlich treten doch auch die Reichs- und Landtage, neben ihnen die Gemeindevertretungen und Corporationen zusammen, und discutiren und beschließen Steuern und Lasten, die Hunderte von Millionen betragen, übernehmen die Verantwortlichkeit, diese Lasten ihren Mitbürgern aufbürden, und unterwerfen sich dann schließlich in ihren Voten mehr der dira necessitas als dem Verständniß eines vernünftigen Steuersystems. In der That — hat die Fachbildung Deutschlands das letztere ihnen ausreichend geboten, oder aber es von ihnen gefordert? Oder ist es möglich, ein ganzes Budget

eingehend zu berathen, wenn man die Regalien und Steuern weder einzeln, noch auch in ihrem Zusammenhange zu betrachten gewöhnt wurde? — Es ist schwer, darüber nicht vieles zu sagen. Wir nun unsererseits schließen aber mit der Hoffnung, ja mit der Behauptung, daß aus dem unserer Ueberzeugung nach für die vorbereitende Fachbildung einer öffentlichen Laufbahn absolut ungenügenden Triennium durch die Staatswissenschaft wieder ein Quadriennium werden wird; und in diesem wird dann auch die Staatswirthschaftslehre ihren Platz und ihre Würdigung finden.

Vorderhand kommt es darauf an, das gewaltige Material zu bewältigen. Vielleicht daß dazu die vorliegende Arbeit das Ihrige beiträgt. Alles Strebens Werth liegt schließlich jenseit der Gegenwart, in deren Mitte wir stehen.

Wien, im Mai 1871.

Lorenz von Stein.

Inhaltsverzeichniß.

Einleitung.

Die Finanzwissenschaft und die Staatswirthschaftslehre.

Die Staatswirthschaft.

Erstes Buch.

Die Ausgaben des Staats.

Zweites Buch.

Der Staatshaushalt.

B. Die Staatsrechnung und Geldverwaltung.

C. Das Controlsystem des Staatshaushalts.

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft.

Erster Theil.

Erster Abschnitt.

A. Das Finanzministerium.

B. Die Finanzkörper.

Zweiter Abschnitt.

Die Finanzgewalt.

Dritter Abschnitt.

Das Finanzrecht.

Zweiter Theil.

Die Staatseinnahmen.

Erstes Gebiet.

Das wirthschaftliche Einkommen des Staats.

Erstes Hauptstück.

Die Staatsgüter und ihr Ertrag.

System der Staatsgüter und ihrer Verwaltung.

Zweites Hauptstück.

Die Regalien.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Erste Abtheilung.

Die einzelnen directen Steuern.

Erste Art.

Die Vermögensteuer.

Zweite Art.

Die Grundsteuer.

Dritte Art.

Die Gebäudesteuer.

Vierte Art.

Die Kapitalrentensteuer.

Fünfte Art.

Die Erwerbsteuer.

A. Die Gewerbsteuer.

B. Die persönliche Erwerbsteuer.
(Verdienststeuer — Lohnsteuer.)

C. Die Unternehmungssteuer.

Sechste Art.

Die Verkehrssteuer. (Stempelsteuer).

Zweite Abtheilung.

Die indirecten Steuern.

Allgemeiner Theil.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuern.

Dritte Abtheilung.

Die Einkommensteuer.

Drittes Gebiet.

Der Staatscredit.

Einleitung.

Erstes Hauptstück.

Der Finanzcredit.

Zweites Hauptstück.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

Einleitung.

Die Finanzwissenschaft und die Staatswirthschaftslehre.

I. Begriff und Inhalt der Staatswirthschaft und der Staatswirthschaftslehre.

Es ist allerdings kein Zweifel, daß die Finanzwissenschaft ein selbständiges und an und für sich bedeutsames Gebiet der Staatswissenschaft bildet. Allein es ist ebenso gewiß, daß sie selbst doch nur als Glied dieses großen Ganzen, dem sie angehört und das sie für ihren Theil erfüllt, ganz verstanden wird. Die Zeit ist vorbei, in der die einzelnen Abtheilungen der Staatswissenschaft als geschiedene Gebiete nebeneinander standen, jedes mit dem Anspruche, durch sich selbst ganz verständlich zu sein. Von diesem Standpunkte haben wir daher zunächst für das Folgende auszugehen.

Zwei Wege nun sind hier zugleich zu betreten. Der erste zeigt uns die durch den Begriff des Staats gegebene organische Gestaltung des Gesammtlebens und weist nach, welche Stellung und Begrenzung die Finanzwissenschaft in diesem Systeme hat. Wir finden auf diesem Wege zunächst die formale Begriffsbestimmung der Staats- und der Finanzwissenschaft. Gehen wir einen Schritt weiter, so erschließt sich uns dann das höhere Moment, welches jene Form beherrscht: das organische Wesen und die große Function der Finanzen im Gesammtleben mit ihrem Princip und ihren Consequenzen. Das zusammengefaßt wird dann zur eigentlichen Wissenschaft der Staatswirthschaft im ganzen, und der Finanzen im einzelnen.

Der zweite Weg ist der historische. Er enthält den Proceß,

durch welchen jener formale und organische Inhalt den Denkenden einerseits und den Staaten selbst andererseits zum Bewußtsein kommt und als Literatur und Gesetzgebung seine objective Gestalt empfängt. Er ist in seinem Ergebnisse nicht minder reich als der erste; er ist das ewig Werdende und Unfertige neben dem ewig Fertigen und in sich Ruhenden.

Wir müssen sie beide betreten.

II. Der formale Begriff von Staatswirthschaft und Finanzwissenschaft.

Seit die Grundbegriffe der Verwaltungslehre feststehen, wird es nicht mehr schwer sein, das formale Wesen der Staatswirthschaft darzulegen.

Die Staatswirthschaft bildet einen Theil desjenigen, was wir die Verwaltung des Staats im weitern Sinne nennen.

Der Staat ist die zur selbständigen und selbstthätigen Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft der Menschen.

Als selbstthätige Persönlichkeit hat der Staat einen Organismus, mit welchem er seinen Willen bestimmt und ihm die Kraft zur Verwirklichung verleiht. Diesen Organismus in seinen höchst verschiedenen Formen und Entwickelungsstadien nennen wir die Verfassung im weitern Sinne.

Die Verfassung des Staats ist wie der Wille im Menschen an sich vorhanden ohne Beziehung auf irgendeinen Gegenstand desselben. Wir nennen ihn ebendeshalb den Willen an sich. Seinen Gegenstand und Inhalt empfängt er aus dem wirklichen Leben des Staats.

Dem Wollen des Staats entspricht daher das zweite Moment in demselben, die That. Auch sie erscheint selbständig mit eigenem Organismus und eigenen Gesetzen, und heißt in dieser Selbständigkeit die vollziehende Gewalt.

In Wollen und Thun, in Verfassung und Vollziehen ist nur der abstracte Inhalt des Staats als höchste Form der Persönlichkeit gegeben.

Der Staat ist aber nicht blos eine Persönlichkeit an sich, sondern er ist zugleich eine wirkliche Persönlichkeit. Er enthält und umfaßt eine unendliche Menge wirklicher Lebensverhältnisse, die nach allen Seiten hin seine Aufgaben bilden und, indem sie

seinen Körper ausmachen, beständig neue Forderungen an ihn und die Thätigkeit seines Willens stellen.

Es ergibt sich daraus, daß diese Thätigkeiten des Staats sich nach diesen gegebenen Verhältnissen des wirklichen Staatslebens ordnen und bestimmen. Es gibt daher keine Thätigkeit jenes Staatswillens ohne Gegenstand. Und da mithin diese Objecte der Staatsthätigkeit den Staat selbst erst zur wirklichen Thätigkeit bringen, so muß diese letztere ihrerseits sich nach der Natur, der Geschichte und den Bedürfnissen der wirklichen Lebensverhältnisse richten, sich nach ihnen eintheilen und durch sie in ihrem wesentlichen Inhalte bestimmt werden.

Auf diese Weise entsteht die wirkliche Thätigkeit des Staats, geordnet nach den Grundverhältnissen des wirklichen Lebens und diese zu ihrem Gegenstande machend. Und diese wirkliche Thätigkeit des Staats nennen wir die Verwaltung des Staats im weitesten Sinne.

Der Inhalt dieser Verwaltung kann demnach dem Staate nicht willkürlich gegeben werden, sondern derselbe ist vielmehr objectiv der Inhalt des Gesammtlebens überhaupt. Und es folgt, daß die Zweige der Verwaltung mithin nichts anderes sind als die Grundverhältnisse des wirklichen Lebens.

Diese nun sind zunächst das Güterleben, in welchem die Persönlichkeit sich das natürliche Dasein für ihre Zwecke unterwirft. Das Güterleben als Gegenstand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die Staatswirthschaft.

Das zweite Grundverhältniß ist das Verhältniß der einzelnen Persönlichkeiten zueinander, deren Selbständigkeit durch das Recht aufrecht gehalten wird. Das Recht als Gegenstand der Verwaltung im weitern Sinne bildet die Rechtspflege.

Das dritte Grundverhältniß ist das Bedürfniß nach der Entwickelung der Persönlichkeit, insofern dieselbe durch die Gemeinschaft bedingt wird. Diese Entwickelung sowol der wirthschaftlichen als der geistlichen Persönlichkeit durch die Verwaltung ist die eigentliche Verwaltung oder die Verwaltung im engern Sinne oder alles, was wir die innere Verwaltung nennen, und deren Entwickelung wir an einem andern Orte versucht haben.

Die Staatswirthschaft ist demnach ein organischer — das

ist durch die Natur des Staats selbst gegebener, also in allen Staaten, wenn auch in höchst verschiedener Gestalt und Entwickelung vorhandener Theil der Verwaltung; er ist als solcher dem Willen des Staats in der Verfassung unterworfen und besitzt seine eigene vollziehende Gewalt. Aus dem ersten Moment geht das hervor, was wir das Recht der Staatswirthschaft nennen, aus dem zweiten das, was wir als den Organismus derselben bezeichnen. Es ist klar, daß die Staatswirthschaft beide Elemente mit der Rechtspflege und der innern Verwaltung formell gemein hat, wenn auch der Inhalt derselben nach der Natur derselben ein anderer ist.

Aus diesem formalen Begriffe der Staatswirthschaft ergibt sich nun eben der Inhalt desselben, der uns auch Begriff und Inhalt der Finanzwissenschaft feststellt.

Ist nämlich die Staatswirthschaft demgemäß das unter dem Gesetze und der Vollziehung der staatlichen Persönlichkeit stehende Güterleben des Staats, so folgt, daß sie zunächst keinen andern Inhalt haben kann als denjenigen, den die absoluten Elemente des Begriffes vom Gut uns zeigen. Diese nun sind die Production, die Consumtion und die Reproduction, die in ewiger Wechselwirkung auch hier dasjenige bilden, was wir das Leben der Güter nennen. Nun zeigt die Güterlehre, daß diese elementaren Begriffe eine verschiedene Gestalt und verschiedenen Inhalt gewinnen, je nachdem die Persönlichkeit, der sie angehören, eine verschiedene ist. Für die Persönlichkeit des Staats nun empfangen daher jene drei Elemente der Erzeugung, Verzehrung und Wiedererzeugung ihre eigenthümliche Gestalt und ihren eigenthümlichen Namen. Sie sind bekannt und leicht verständlich.

Die Gütererzeugung für das wirthschaftliche Leben des Staats nennen wir die Staatseinnahmen, oder mit dem historischen Worte die Finanzen des Staats. Die Folge wird zeigen, daß sie einen wesentlich andern Charakter bei der Persönlichkeit des Staats haben, als bei der der einzelnen.

Die Verzehrung ist im wirthschaftlichen Staatsleben gebildet durch die Ausgaben des Staats, die vermöge des Wesens der staatlichen Persönlichkeit die systematische Verwendung der Einnahmen nicht für seine individuelle Persönlichkeit, sondern für die Gesammtheit der Angehörigen des Staats bilden. Die Ausgaben

des Staats sind daher principiell keine wirthschaftlichen Productionsverwendungen, sondern Verwaltungsausgaben.

Die Wiedererzeugung ist nun eben durch diesen Begriff der Staatsausgaben gegeben. Sie kann und soll nicht darin bestehen, daß der Staat als einzelne Persönlichkeit reich werde, sondern vielmehr in der durch die Ausgaben vermittelten wirthschaftlichen Entwickelung aller Staatsangehörigen. Das nun geht zwar bis zu einem gewissen Grade durch die Natur der Sache selbst vor sich, allein der Staat soll diese Reproduction selbst wollen und vollziehen, und zwar indem er Einnahmen und Ausgaben für diesen Zweck selbst ordnet und verwaltet. Und diese durch den Staat selbst geordnete und damit durch die Verwendung der Ausgaben erzielte und in seinen eigenen Einnahmen wieder zur Erscheinung gebrachte Reproduction des staatlichen Güterlebens, als Form und Zweck zugleich aufgefaßt, nennen wir den Staatshaushalt.

Offenbar hat ein jeder dieser drei organischen Theile, welche den Inhalt der Staatswirthschaft ausmachen, wieder seine Grundbegriffe, seine Regeln, seine objectiven Gesetze und seinen Organismus. Es ist klar, daß demgemäß auch jeder dieser Theile einer selbständigen wissenschaftlichen Darstellung nicht blos fähig ist, sondern derselben auch bedarf und sie auch gefunden hat. Es gibt daher eine Wissenschaft der Staatseinnahmen, und das ist die Finanzwissenschaft. Es gibt eine Wissenschaft der Ausgaben, und diese erscheint in der eigentlichen Verwaltungslehre. Es gibt endlich eine Wissenschaft des Staatshaushalts, und diese pflegt man gewöhnlich die Lehre von der Finanzverwaltung zu nennen, obgleich der Name nicht ganz passend ist. Indessen ist so viel klar, daß es neben diesen drei Gebieten nicht noch eine besondere Staatswirthschaftslehre gibt, sondern die Staatswirthschaftslehre ist eben die in dem höchsten Begriffe des Staats als ein Ganzes zusammengefaßte Einheit der Lehre von Finanzen, Verwaltungsausgaben und Staatshaushalt.

Ist dem nun so, und ist der besondere Inhalt jener drei Elemente an sich leicht verständlich, so ist es klar, daß es vor allem darauf ankommen wird, eben jenen höchsten Gesichtspunkt, der den eigentlichen Kern der Staatswirthschaft als Einheit derselben ausmacht, festzustellen. Wir werden denselben als den organischen Begriff der Staatswirthschaft bezeichnen.

III. Das organische Wesen der Staatswirthschaft.

Ohne Zweifel nämlich ist die Staatswirthschaft nicht blos ein selbständiger formaler Theil der Verwaltung, sondern er hat für dieselbe auch eine ganz bestimmte Function, welche von keinem andern Theile vollzogen werden kann. Diese ihre Function wird sie wieder nicht durch eigene Willkür setzen, sondern sie geht aus dem gesammten höchsten Wesen des Staats hervor. Und hier ist es daher auch, wo sich die wahre Bedeutung der Staatswirthschaft erst entfaltet. Nur kann man dieselbe nicht so ganz einfach bezeichnen.

Wir erkennen den Staat als die höchste Form der Persönlichkeit an. Die höchsten Forderungen des Wesens aller Persönlichkeit kommen daher in ihm am greifbarsten zur Geltung. Die Summe dieser Forderungen ist nun die nach der vollendeten — das ist der unendlichen Entwickelung nicht blos des Staats für sich, sondern auch aller Einzelnen, die ihm angehören. Für diese Forderung gibt es an sich keine Grenze, und die durch sie gesetzte Aufgabe des Staats ist daher eine begrifflich unendliche.

Und hier ist es nun, wo auch im Staat, und zwar eben durch die Staatswirthschaft, das Wesen des Güterlebens überhaupt zu seiner Geltung gelangt.

Während nämlich die Verfassung und Verwaltung des Staats im allgemeinen die höchste und ebendeshalb unmeßbare Entwickelung der Staatsidee zum Inhalt und Object haben, ist es die Aufgabe der Staatswirthschaft, diesen an sich im Wesen des Staats liegenden Bestrebungen ihr Maß durch die Bestimmung und Bemessung der wirthschaftlichen Mittel zu geben, welche die Staatswirthschaft der Verfassung und Verwaltung zur Verfügung zu stellen vermag. Die Staatswirthschaft hat es daher mit der Entwickelung des Staats immer in negativer Weise zu thun; dagegen aber erscheint dasjenige, wofür die wirthschaftlichen Mittel des Staats durch die Staatswirthschaft geboten werden, auch als etwas wirklich Erreichbares. Was durch die Staatswirthschaft möglich ist, ist überhaupt möglich; was durch die Staatswirthschaft verweigert wird, ist nicht möglich. Darin liegt die entscheidende Bedeutung der letztern, und darum ist die Staats-

wirthschaft ein so tief greifendes Moment im Staatsleben. Die organische Function derselben besteht demnach, wenn man sie mit Einem Ausdrucke zusammenfassen will, darin, daß sie im gesammten Staatsleben das wirthschaftliche Gleichgewicht zwischen den Staatszwecken und den Staatsmitteln beständig herzustellen hat. Und da diese Function von keinem andern Organ des Staats vollzogen werden kann, so ergibt sich, daß die Störung der Staatswirthschaft zu einer Störung des gesammten Staatslebens wird, während die strenge Ordnung derselben die erste und letzte Bedingung einer maßvollen, aber dafür auch gesicherten Entwickelung des Staatslebens ist.

Das nun ist das erste organische Princip der Staatswirthschaft. Allein die Grenze dieses Maßes setzt sich doch zuletzt der Staat selbst; er aber ist allgewaltig; das Ueberschreiten jenes Maßes liegt in seiner Kraft; liegt es auch in seiner Macht? Wo ist das Princip, nach welchem sich diese Grenze bildet?

Zuerst ist es gewiß, daß da, wo es sich um die Existenz des Staats handelt, der letztere absolut berechtigt ist, die Bedingungen dieser Existenz selbst zu nehmen, wo er sie findet. Wir nennen dieses Recht das Nothrecht des Staats, und die für dasselbe geltenden Grundsätze sind in der Entwährungslehre aufgestellt. Allein es ist falsch, sie unter die Finanzwissenschaft zu stellen, wie es zuweilen geschieht.

Im Gegentheil liegt das wahre Princip für das Maß, das sich der Staat selbst zu setzen hat, in demselben Grundgedanken, aus dem das Güterleben selbst hervorgeht: denn der Staat hat ja nicht seine Einnahmen um seiner selbst willen, sondern als Bedingung für seine höchsten Zwecke. Diese aber liegen in der Entwickelung des Einzelnen. Die Mittel dafür, die Staatseinnahmen, entspringen ihrerseits gleichfalls aus dem individuellen wirthschaftlichen Leben, dessen Entwickelung wesentlich den Aufgaben des Staats angehört. Wenn daher der Staat so viel für seine Zwecke aus der Einzelwirthschaft wegnimmt, daß er den Fortschritt der letztern damit stört, so folgt, daß ein absoluter Widerspruch entsteht — der Zweck wird vernichtet, um denselben Zweck zu erreichen. Damit ist jenes Princip gegeben, vermöge dessen die Staatswirthschaft das Maß der Staatsverwaltung ist — die Bedingungen des individuellen wirthschaftlichen Lebens dürfen nie von der Staatswirth-

schaft angegriffen werden; für die Verwaltung ist nur das möglich, was eben die individuelle Wirthschaft als zulässig erscheinen läßt. In dem Einzelnen ist das Maß für die Thätigkeit des Ganzen, wie er ihm das letzte Ziel derselben ist. Und das ist der Punkt, auf welchem sich auch die Staatswirthschaft harmonisch an die höchste organische Auffassung der Persönlichkeit anschließt. Wir bezeichnen ihn kurz als das Princip der Harmonie der Interessen zwischen Staat und Staatsangehörigen. Von ihm aus wird das ganze Gebiet der Staatswirthschaft im einzelnen wie im ganzen beherrscht; es ist die letzte Quelle der Wissenschaft der Staatswirthschaft.

Allerdings aber bedarf es einer langen und ernsten Reihe von Arbeiten und Erfahrungen, bis die Verwaltung des wirthschaftlichen Staatslebens das Princip anerkennt. Und den Proceß, durch welchen es sich zuletzt Bahn bricht, nennen wir die Geschichte der Staatswirthschaft.

IV. Elemente der Geschichte der Staatswirthschaft.

Natürlich hat es zu allen Zeiten und in allen Staaten eine gewisse Staatswirthschaft gegeben, die ihre eigene Geschichte voll von wichtigen und interessanten Thatsachen enthält. Allein in höherm und eigentlichem Sinne beginnt die Staatswirthschaft doch erst in der neuern Zeit; und es ist von entscheidendem Werthe, sich über den Punkt einig zu werden, mit welchem das beginnt, was wir die eigentliche Staatswirthschaft nennen.

Wir müssen in dieser Beziehung zwei große Epochen in der Weltgeschichte scheiden, um den tiefsten Charakter unserer Zeit klar zu verstehen. Die erste dieser Epochen ist diejenige, in der die ganze Staatswirthschaft auf die Herrschaft eines Theiles der Staatsglieder über die andern beruht; die zweite diejenige, welche das Princip der rechtlichen und gesellschaftlichen Gleichheit aller zur Geltung bringt. In der ersten Epoche stammen die Einnahmen von den Unterworfenen her, und die Ausgaben werden nur im Interesse der Herrschenden gemacht; in der zweiten leistet jeder nach seinen wirthschaftlichen Kräften, und die Ausgaben sind Verwaltungsausgaben. In der ersten Epoche ist die herrschende Klasse alleinige Herrin des gesammten Güter-

lebens des Staats, in der zweiten gehört die Gesammtheit der Leistungen aller allen zugleich. In der ersten gibt es weder ein staatswirthschaftliches Gesetz noch eine staatswirthschaftliche Verantwortlichkeit; in der zweiten ist die ganze wirthschaftliche Verwaltung von öffentlicher Verantwortlichkeit durchdrungen. In der ersten ist das Maß dessen, was der Einzelne geben muß, blos durch die physische Möglichkeit begrenzt, es zu erpressen; in der zweiten wird dasselbe nach bestimmten Principien festgestellt; in jener liegt daher das Vermögen der unterworfenen Klassen, in dieser das Reineinkommen aller zum Grunde. Wir scheiden daher beide leicht und klar in ihrem Princip, wenn sie auch in Wirklichkeit vielfach ineinander übergehen. Die erste ist die der unfreien, die zweite ist die der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft.

Wir glauben nun die ganze erste Epoche hier übergehen zu sollen: sie muß in eigenen Arbeiten ihre eigene Darstellung finden. Ihr gehören die Zeiten und Zustände der Eroberung, der Sklaverei, der Leibeigenschaft und Hörigkeit, und der Ständeunterschiede an. Sie herrscht entschieden in der alten Welt, und in der germanischen Zeit bis zum Anfange des 16. Jahrhunderts. Von da an beginnt das große Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaft seinen Weg durch Europa zu machen; es ist das die gleiche Bestimmung jedes einzelnen und mithin seines gleichen privaten, staatlichen und gesellschaftlichen Rechts. Und die Verwirklichung dieses Princips in der Staatswirthschaft bildet das verfassungsmäßige Staatswirthschaftsrecht.

Diese verfassungsmäßige Staatswirthschaft hat nun wieder ihre Epochen. Wir können drei Stadien jener Entwickelung bestimmt nachweisen; unsere Zeit steht ohne Zweifel vor dem Beginn eines neuen, vierten Abschnittes. Sie beginnt mit der Scheidung der im Königthum selbständigen Staatsidee, und tritt daher allerdings zuerst auf als der Kampf des königlichen Staatseinkommens und Rechtes mit dem der alten Geschlechts- und Ständekörper. Das Königthum siegt mit der Mitte des 17. Jahrhunderts, und damit beginnt die Zeit seiner Alleinherrschaft, die viele und ernste an die unfreie Zeit erinnernde Erscheinungen mit sich bringt, aber dennoch nie ganz das Gefühl verliert, daß der König und in ihm der Staat über jedem Sonderrecht und jedem Sonderinteresse steht, und daher zuletzt gerade vermöge

seiner Souveränetät der Vertreter der Gleichheit aller Bürger untereinander ist. Daraus geht nun seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die dritte Gestalt der Staatswirthschaft hervor, deren Charakter wir zuerst als die volkswirthschaftliche, dann als die verfassungsmäßige Zeit bezeichnen; die erste, welche für Einnahmen und Ausgaben die Gesetze des Güterlebens anzuerkennen beginnt, die zweite, welche den Volksvertretungen die Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben des Staats einräumt. Es ist schwer zu sagen, welche von beiden die wichtigere ist; gewiß ist nur, daß die zweite die erste nicht etwa beseitigt, sondern vielmehr mit ihrem ganzen Inhalt in sich aufnimmt. Diese letztere Entwickelung tritt nun im 19. Jahrhundert in den Vordergrund; in der Mitte desselben aber zeigt sich auch schon der erste Beginn jener großen Thatsache, welche das ganze Leben der Staaten europäischer Gesittung durchdringt, die sociale Idee, welche den Schwerpunkt aller ihrer Fragen und Aufgaben nicht so sehr in dem Wesen der Persönlichkeit oder des Staatsbürgerthums, sondern vielmehr der niedern Klasse und ihrer Hebung findet. Und es ist noch nicht zu berechnen, wie weit diese Richtung in der Staatswirthschaft zu gehen berufen ist.

Dies sind die allgemeinsten Grundlagen der Entwickelung der Staatswirthschaft. Jeder Theil derselben, nicht blos Ausgaben, Einnahmen und Haushalt, sondern in ihnen wieder jede Abtheilung hat innerhalb dieser Grundzüge ihre eigene historische Entwickelung, die man, so weit hier thunlich, im Folgenden wiederfinden wird. Das aber, was wir die Literaturgeschichte der Staatswirthschaft nennen, ist nur in der That der Proceß, durch welchen jene Thatsachen der Geschichte zum Bewußtsein gelangen; sie ist die Arbeit des menschlichen Geistes in und für die Geschichte dieses Gebietes des Weltlebens, und auch hier gilt das ewige Gesetz, daß jeder von uns mit dem Besten, was er hat und thut, das Ergebniß seiner Zeit ist; der Grund der Bedeutung eines jeden der Männer, deren Namen die Geschichte hier zu verzeichnen hat, besteht daher nicht in dem Neuen, was der einzelne finden mag, sondern darin, daß er den Geist *seiner* Zeit zum vollen Ausdruck bringt. Und von diesem Standpunkt erscheinen nun die folgenden Werke als maßgebend.

Die Staatswissenschaften haben gleich bei ihrem Entstehen

die Staatswirthschaft als ein wesentliches Glied aufgenommen. Schon Bodinus sagt („De republica" [1586], Lib. VI, II): „Aerarii conficiendi et conservandi quam necessaria sit disciplina, ex eo percipi ac intelligi potest, quod vetere proverbio dicitur: reipublicae nervos in pecuniis consistere." Der Standpunkt der ganzen Auffassung und Literatur entsprach aber den oben angeführten Worten. Die Frage nach dem Verhältnisse zwischen Volkswirthschaft und Staatswirthschaft kam noch gar nicht in Betracht; die Finanzen bestanden nur in dem Aerar und enthielten nichts als „omnem honestam aerarii conficiendi rationem" (Bodinus, a. a. O.). Sie war daher im Grunde nur die Lehre von der Verwaltung des Staatseigenthums und seiner Gefälle, und zwar nicht einer rationellen, sondern einer auf dem gegebenen Vermögen und Recht des Staats gebauten Verwaltung. Doch sehen wir schon bei Bodinus, der als Vater dieser ganzen Richtung der Staatswissenschaften angesehen werden kann, den Kampf gegen diejenigen principiell ausgesprochen, „qui civium opes exhauriri et principes ad inusitata vectigalium genera urgere consueverunt"; es ist der erste Versuch, eine Art von Finanzsystem aufzustellen, das freilich mit seinen sieben Quellen der Einnahme (domanium, spolia hostium, amicorum largitiones, vectigalia et tributa sociorum, mercatura, vectigalia earum rerum, quae aut invehuntur aut evehuntur, et subditorum tributa) noch sehr roh ist. Dabei war es die wesentliche Aufgabe der neuen Wissenschaft, die Ordnung in dem Staatshaushalt zu predigen. Die Literatur, die sich an diesen ersten Schritt anschloß, hatte eine doppelte Richtung. Einerseits kam es darauf an, das Recht des Landesherrn auf jene Einkünfte festzustellen, und so entstand die fiscalische Jurisprudenz, die hauptsächlich von den Regalien handelte als der Gesammtheit aller Formen, in welchen die höchste Staatsgewalt sich Einnahmen ohne Bewilligung der Stände vom ganzen Volke verschaffte. Das Hauptwerk in dieser Richtung ist unzweifelhaft Klock, „De aerario" (Nürnberg 1651; 2. Ausgabe 1671). Man vergleiche dazu auch die etwas confuse Darstellung der allmählichen Entwickelung der Regalität aus der superioritas territorialis bei Pfeffinger, „Vitriar. illustr.", Lib. III, T. XV, und das Jus Fisci aus dem Dominio ill., III, 1, 8. Auf der andern Seite sehen wir schon im 17. Jahrhundert

neben den rein juristischen Fragen die eigentliche Administration auftreten. Die Darstellung Seckendorf's im „Teutschen Fürstenstaat“ (1656, Th. 3) ist als der Anstoß zu einer geregelten finanziellen Uebersicht und Buchführung zu betrachten. Das „8. Regal.: Von der Lands Stewerbarkeit“, S. 338 fg., gibt uns ein sehr deutliches Bild von der Umlegung und Erhebung der Steuer. Zu Seckendorf's Zeit galt die Steuer noch als „ein Extraordinaer Mittel“ — der die „Christlichen Hohen Obrigkeiten — anderst nicht als in hochdringenden Nöthen begehren“ und das daher „trewlich und wohl anzuwenden und eine rechtmäßige und billige Proportion damit zu halten sei“. Ueber diese allgemeinen Ermahnungen kam man damals nicht hinaus. Im Anfange des 18. Jahrhunderts dagegen begann eine neue Bewegung, in der sich bereits die beiden Richtungen, die Beziehung zur Verfassung und die zur Volkswirthschaft, deutlich abzeichnen.

Während nämlich England nach dem Siege des Volks über das Königthum den Staat auf die äußerste Grenze seiner wirthschaftlichen Rechte beschränkt und dadurch keiner Theorie bedarf, und Deutschland in der Zersplitterung des Westfälischen Friedens untergeht und dadurch zu keiner Staatswirthschaft gelangt, zwingt die steigende Noth Frankreich, über jene staatswirthschaftlichen Angelegenheiten ernstlichst nachzudenken. Hier beginnt daher mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts die eigentliche staatswirthschaftliche Literatur. Unter den großen Vorläufern der Physiokraten hat Dutot, „Reflexions politiques sur les finances et le commerce“ (1738), die Finanzen speciell in Beziehung auf die Grundsätze des noch herrschenden Merkantilsystems gebracht, während Vauban in seiner „Disme Royale“ (1707 und 1708) bereits die Landwirthschaft als Grundlage der Staatswirthschaft anerkennt, und Boisguillebert im „Détail de la France“, und mehr noch in dem „Factum de la France“ (1707) schon statistische Berechnungen für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben zum Grunde legt, die Idee eines „geschäftsmäßigen“ Haushalts nach Colbert's Vorgange begründend. Doch gelangen sie alle noch zu keinem principiellen Standpunkt für die Staatswirthschaft. Diesen erfaßt zuerst Montesquieu, freilich indem er die ganze volkswirthschaftliche Richtung beiseite ließ, und die Basis aller Staatswirthschaft in der Verfassung der Staaten sieht. Wol hat er keine

Finanzwissenschaft schreiben wollen; aber er begriff zuerst und nicht blos wie die frühern gefühlsmäßig, den innern organischen Zusammenhang des Finanzwesens mit der ganzen innern Entwickelung des Staatslebens. Noch immer ist sein Begriff der Staatseinnahme und sein Princip derselben gültig. Das dreizehnte Buch des „Esprit des lois" ist der Staatswirthschaft gewidmet. Das erste Kapitel definirt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement." Noch ist im Grunde keine bessere Begriffsbestimmung gegeben worden. Allein bedeutsamer ist der von ihm zuerst erkannte Satz, daß die Gestalt der Staatseinnahmen von der Gestalt der Staatsverfassung abhängt. Kap. XII stellt die règle générale auf: on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — ein Satz, den die Engländer nicht nöthig hatten, den die Franzosen nicht festhielten und den die Deutschen entweder übersahen oder nicht verstanden. Kap. XIV fügt den beachtenswerthen Satz hinzu: „L'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté", was zwar nicht klar gedacht, aber sehr tief gefühlt ist. So ist Montesquieu hier wie immer reich an Anlaß zum Nachdenken, aber ohne systematische Beherrschung des Stoffs. Diese konnte erst begonnen werden, als die Volkswirthschaftslehre für die Staatswirthschaft in ihre Rechte eintrat. Und hier haben die Franzosen durch die physiokratische Schule und England durch Adam Smith so viel geleistet, daß es wol schwer ist zu sagen, wem der Vorrang gebührt.

Quesnay und mit ihm die ganze physiokratische Schule ging bekanntlich von dem Grundgedanken aus, daß nur die Urproduction und die Landwirthschaft den von ihr zuerst von dem Rohertrag geschiedenen Reinertrag habe. („La terre est l'unique source des richesses, et c'est l'agriculture qui les multiplie." Quesnay, Maximes, III.) Die Anwendung dieses volkswirthschaftlichen Grundsatzes auf die Besteuerung war einfach; man kann sie gar nicht klarer ausdrücken, als Quesnay dies selbst thut. Maximes, V: „Que l'impôt ne soit pas destructif, ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation du revenu; qu'il soit établi

immédiatement sur le produit net des biens fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées.“ Daher das Sprichwort der Schule: „Impositions indirectes, pauvres paysans; pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre souverain.“ Es kann hier nicht untersucht werden, wie viel die schlechte Vertheilung der indirecten Auflagen zu dieser Auffassung beitrug; jedenfalls hatte sie in der Mitte der höchsten Unklarheit über ein Finanzsystem und über die richtige Vertheilung der Steuern den Vorzug großer Einfachheit und Bestimmtheit. Aus ihr ging die Idee einer einfachen Steuer an der Stelle einer vielfachen Steuerordnung hervor, die jedenfalls über die Natur der einzelnen Steuern nachdenken gelehrt hat. Die Schule Quesnay's blieb bei diesem Satze stehen; Quesnay selbst entwickelte denselben weiter in seinem „Second problème économique“ (herausgegeben von Daire, S. 128 fg.), worin er zuerst die „effets d'un impôt indirect“ weitläufig untersuchte. Der bei weitem bedeutendste Nachfolger Quesnay's ist auch in der Finanzfrage Turgot, der mit großer theoretischer Klarheit eine sehr genaue Geschäftskunde und wenn auch locale, so doch eingreifende Kenntniß der finanziellen Zustände Frankreichs verband. S. seine „Avis annuels sur l'imposition de la taille“ (herausgeg. von Daire, S. 517 fg.). Vgl. auch die „Observations“ über ein Steuergesetz, betreffend die vingtièmes und dixièmes, a. a. O., S. 444. Seine theoretischen Grundgedanken, durchaus im Geiste der Schule, sind wesentlich ausgesprochen in dem „Plan d'un mémoire sur les impositions en général, sur l'imposition territoriale en particulier, et sur le projet d'un cadastre, a. a. O., S. 392, zu welchen man die „Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations“ hinzufügen muß (S. 409 fg.). Die daraus hervorgegangenen Acte der Verwaltung sind im zweiten Band ausführlich enthalten; die auf die Finanzen speciell bezüglichen Acte finden sich gesammelt von S. 368—432. Man muß, um ihre Bedeutung zu würdigen, die innern Zustände der damaligen Verwaltung allerdings vor Augen haben. Trotz der Wichtigkeit jener Maßregeln bestand dennoch der größte Einfluß Turgot's mehr in der Freigebung des Handels und der Gewerbe, die er freilich nur zum Theil erreichte. Er wirkte daher praktisch mehr im Sinne der Ideen, welche aus der folgenden Schule her-

vorgingen, wie auch schon Ganilh, „De la science des finances", Einleitung 20 und 38, von ihm anerkennt. Er hat mit seinem Princip die physiokratische Finanzauffassung abgeschlossen, mit seiner Verwaltung die Smith'sche eröffnet.

Adam Smith hat in seinem fünften Buche keineswegs blos, wie einige meinen, nur Steuerprincipien aufgestellt. Es ist dasselbe vielmehr die erste vollständige Staatswirthschaftslehre und ebendadurch hat das Werk auch in dieser Richtung so viel gewirkt. Kap. I des fünften Buchs enthält nämlich die Lehre von den Staatsausgaben. Ohne daß er den Namen der Staatswirthschaft oder den der Finanzen gebrauchte, stellte er den Grundgedanken an die Spitze, den schon Montesquieu ausgesprochen (s. oben), daß die Abgaben des einzelnen an den Souverän die Mittel bieten sollen „für gewisse öffentliche Werke und Einrichtungen, die der einzelne oder wenige weder herstellen noch erhalten können, weil der Nutzen daraus ihnen nie Ersatz bieten würde, obwol sie oft einer großen Gemeinschaft viel mehr einbringen als sie kosten" (Buch IV, Kap. IX). Von da gelangt er naturgemäß im Kap. II zu den Staatseinnahmen, und zwar bei den bereits klar ausgesprochenen Grundzügen unsers ganzen gegenwärtigen Systems der Finanzen. Und dennoch ist das Ganze keine Finanzwissenschaft, und zwar deshalb nicht, weil er kein für die ganze Staatswirthschaft leitendes Princip aufstellt, sondern nur für die Steuer, und ebendarum auch nicht zu einem wissenschaftlichen Systeme der Staatswirthschaft uud nicht einmal zu einem solchen für die Steuern gelangt, sondern nur zu sehr eingreifenden Bemerkungen über die ihm bekannten Steuern. Er muß daher als Ausgangspunkt der eigentlichen Finanzwissenschaft angesehen werden, aber er hat sie nicht selbst begründet. Wir werden ihm fast auf jedem Punkte im Folgenden begegnen und können schon hier bemerken, daß weder unter den Franzosen noch unter den Engländern ihm ein Schriftsteller gleichkommt; dagegen haben ihn fast alle Deutschen sowol an Sachkunde als an wissenschaftlicher Beherrschung des Stoffs übertroffen.

Adam Smith erkannte bekanntlich als Quelle des Einkommens das Kapital, die Arbeit und die Rente an; er mußte daher auch sofort den Physiokraten und ihrer einfachen Steuer gegenübertreten und die Principien für ein förmliches Steuersystem

aufstellen. Diese vier berühmten Principien waren: die Pflicht eines jeden zu einer Steuer im Verhältnisse zu seinem Einkommen; die Aufstellung einer bestimmten, nicht willkürlichen Steuer; die Erhebung der Steuer in der am wenigsten unbequemen und kostspieligen Weise; die Bemessung der Steuer nach dem Maße der Vortheile, welche der einzelne von der Verwaltung hat. Seine Steuerlehre selbst (Kap. II, S. 2) unterscheidet die Steuer auf dem Kapitel auf der Arbeit und auf der Rente; doch wird die Ausführung im einzelnen unklar, weil er nicht die Steuern nach jenem Princip, sondern nach dem Zweck, den man dabei verfolgt, betrachtet (s. später). Er hat dadurch mehr als alle andern dazu beigetragen, den allgemeinen Grundsatz zur Anerkennung zu bringen, daß die Gesetze der Volkswirthschaft den Gesetzen über die Steuern zu Grunde liegen müssen; aber er hat auf das Verständniß der einzelnen Steuern viel weniger gewirkt, als man hätte glauben sollen. Die Finanzwissenschaft ward durch ihn zu einem immanenten Theil der Nationalökonomie in Frankreich und England; nur die deutsche Wissenschaft hat ihr ihre Selbständigkeit wiedergegeben. Und in der That ist er auf seinem speciellen Gebiete von der übrigen französischen und englischen Literatur nicht erreicht, viel weniger, daß sie ihn übertroffen.

Wesentlich anders steht nun allerdings die deutsche Literatur da, so groß auch der Einfluß ist, den namentlich Adam Smith auf sie ausgeübt hat. Das, was den Deutschen wesentlich eigenthümlich ist, ist das Streben, die Lehre von der Staatswirthschaft von der Nationalökonomie loszulösen und sie als eine selbständige Wissenschaft hinzustellen. Es ist das ein so wesentlicher Fortschritt gegenüber den Engländern und Franzosen, daß wir in der That erst durch die Deutschen eine Staatswirthschaftslehre besitzen. Nur muß man sich nicht dadurch irre machen lassen, daß sie dieselbe stets als „Finanzwissenschaft" bezeichnen. Erst die neueste Zeit hat diese letztere mit vollem Bewußtsein in der Staatswirthschaft selbständig hingestellt. Der Gang dieser Entwickelung ist aber folgender:

Schon im Jahre 1752 erschien die erste selbständige Behandlung der Finanzwissenschaft in G. H. v. Justi's „Staatswirthschaft" und dessen „System des Finanzwesens" (1766), in dem namentlich die Arbeiten Seckendorf's nachwirken. So war schon

vor Quesnay hier Theorie und Praxis zu einem System verbunden, während Sonnenfels in seinen „Grundsätzen der Polizei, Handlung und Finanz“ (1765; Bd. 3: Die Finanzwissenschaft) weit geistreicher und ebenso gelehrt als Justi, aber nur weniger systematisch, freisinnige und richtige Grundsätze eifrig und rückhaltslos vertrat. Seit dieser Zeit haben die Deutschen diese Auffassung nicht mehr fallen lassen. Allerdings war es nicht leicht, zunächst die Scheidung von den Kameralwissenschaften zu vollziehen, da gewisse Theile der letztern, namentlich die Regalien und die Domänewirthschaft, entschieden in ihnen platzgreifen mußten; allein das, was eigentlich der jungen Finanzwissenschaft zum Siege verhalf, das war die große Entwickelung des Steuerwesens, die allerdings zur Folge hatte, daß man Steuern und Finanzen vielfach identificirte. Doch blieb der Gedanke einer „Staatswirthschaft“ selbständig. Den ersten Versuch einer systematischen Behandlung machte Soden in seiner „Staatsfinanzwirthschaft“ (National-Oekon., Bd. 5. 1811), der die streng logischen Begriffe von „Staatsfinanzproduction“ und Staatsfinanzconsumtion zum Grunde legte, während Sonnenfels mit richtigem Takte die Finanzwissenschaft als die Grundsätze behandelt, „nach welchen die Staatseinkünfte auf das vortheilhafteste erhoben werden“, indem auch er schon bekanntlich Handel (Güterlehre), Polizei (Verwaltung) und Finanzwesen nach Justi's Vorgange scheidet. Dogmatisch strenger stellt dann Jacob ein selbständiges System der „Finanzwissenschaft“ auf, die er als „die Wissenschaft von den Grundsätzen“ bezeichnet, „wie einerseits die Mittel des Staatsaufwandes am zweckmäßigsten zusammengebracht und andererseits am besten verwandt werden (s. dessen „Einleitung in das Studium der Staatswissenschaften“, §. 16 und 500, und „Finanzwissenschaft“, Einleitung, §. 2). Die Anmerkung zeigt, daß ihm selbst diese Bezeichnung nicht ganz recht war. Aehnlich Fulda: „Handbuch der Finanzwissenschaft“ (1827), §. 3 und 5. Dagegen hat Malchus zuerst ganz bestimmt die Lehre von der Verwendung des Staatseinkommens oder den Ausgaben von der Finanzwissenschaft getrennt (S. 3) und damit zuerst die eigentliche Finanzverwaltung zu einem selbständigen und ausführlichen Theile der Finanzwissenschaft erhoben. Der erste Band seines Handbuchs

handelt von der Finanzwissenschaft, der zweite von der Finanzverwaltung (s. auch unten). Das war richtig; nur ging ihm dadurch der Begriff der Staatswirthschaft verloren, der doch ohne die Ausgaben nicht zu denken ist. Dagegen ist er der erste, der in die deutsche Literatur einerseits die Statistik, andererseits das System des Finanzorganismus hineingebracht und mit einer für jene Zeit vorzüglichen Klarheit und Gründlichkeit dargelegt hat, sodaß sein Werk nun auch historisch nicht geringen Werth besitzt. Neben ihm aber treten fast gleichzeitig zwei Männer auf, welche mit großer Gelehrsamkeit und nicht minder großem Blick doch auf diesem Gebiete dem Einfluß der Franzosen unterliegen, Lotz und Kraus mit ihrer „Staatswirthschaftslehre" (auch in zweiter Auflage 1837 und 1838). Beide verstehen eigentlich unter Staatswirthschaftslehre die Anwendung der Grundsätze der Nationalökonomie auf die Verwaltung in allen ihren Zweigen; bei aller Tüchtigkeit im einzelnen drohte durch sie die Gefahr, in die französische Verwirrung zurückzufallen. Es ist das große Verdienst Rau's, die deutsche Selbständigkeit der Finanzwissenschaft ihnen gegenüber wiederhergestellt zu haben, und wenn auch die Einfachheit seiner Sätze mehr dem natürlichen Verstande als den höhern wissenschaftlichen Forderungen entspricht, so ist schon vermöge der echt deutschen Gründlichkeit jene Arbeit zugleich ein Schatz und ein Ruhm der deutschen Literatur. Die neben diesen Männern stehenden Werke, wie die von Hofmann (Steuern), Nebenius (Credit), Dietzel (Schulden), Hock (Französisches Finanzwesen), Vocke (Britische Finanzen), Pfeiffer (Einnahmen), Czörnig (Statistik und Budget), Umpfenbach (Finanzwissenschaft) haben in einzelnen Gebieten Ausgezeichnetes geleistet, und werden dort ihre Stelle finden.

Uns scheint nun, daß die wichtigste Aufgabe der Gegenwart zunächst auch hier darin besteht, weder mit der blos systematischen und rationellen Wissenschaft, noch mit den blos positiven Daten sich zu begnügen, sondern vielmehr das ganze europäische Leben der Staatswirthschaft als ein Ganzes aufzufassen. Das Leben Europas hat jene alten Schranken niedergeworfen; das Beste ist Gemeingut, und wir müssen auch in der Staatswissenschaft denselben Schritt thun, den wir ja im wirthschaftlichen Leben jeden Tag als nothwendig anerkennen, an dem, was andere haben und

sind, uns selbst zu verstehen und zu beurtheilen. Wir bedürfen der vergleichenden Finanzwissenschaft. Um sie aber auch hier über die bloße Zusammenstellung des Besondern zu erheben, müssen wir allerdings zuerst den Satz festhalten, daß auch die Staatswirthschaft ihre absoluten Kategorien hat, die der einzelne anerkennen muß, um auf sie eben jene Besonderheiten zurückführen und an ihnen ihre Bedeutung verstehen zu können. Solange wir über die formalen Grundbegriffe nicht einig sind und jeder sein eigenes System hat und befolgt, wird die Vergleichung nur Verwirrung erzeugen. Gelänge es uns, auf diesem Punkte die Einigung zu erzielen, so würden wir glauben, etwas Dauerndes geleistet zu haben.

Allerdings ist es aber dazu nothwendig, neben dem Princip, welches das ewig gleiche System erzeugt, auch dasjenige festzustellen, in welchem der Kern des Unterschiedes, das, was wir die nationale Individualität nennen, beruht. Und dieses nun glauben wir mit Einem Worte als das Wesen und die Function der „Staatswirthschafskörper" bezeichen zu können.

V. Die nationale Gestalt der Staatswirthschaft. England, Frankreich, Deutschland.

Der an sich einfache Begriff der Staatswirthschaft entwickelt sich nun zu einem vielgestaltigen Ganzen zunächst dadurch, daß der Staat selbst nicht eine einfache Persönlichkeit bleibt, sondern daß die vollziehende Gewalt uns zeigt, wie derselbe nur in der Gesetzgebung und dem Oberhaupt — dem Willen des Staats — eine Einheit ist, während die wirkliche Thätigkeit desselben in Regierung, Selbstverwaltung und Vereinswesen erscheint. Gerade aber diese Vollziehung — die Verwirklichung des Staatswillens im einzelnen — ist es, welche die materiellen Mittel für die Zwecke ihrer Verwaltung fordert. Es ist daher klar, daß auch das öffentliche Güterleben seinem Wesen nach dieselben Grundformen annehmen muß wie die die eigentliche Verwaltung vollziehende Gewalt; jede der drei Kategorien der letztern bildet daher nicht blos ein abstractes Ganze in dem Organismus derselben, sondern jede derselben muß auch als ein selbständiger wirthschaftlicher Körper erscheinen, und zwar in der Weise, daß dieselben großen

Kategorien der Staatswirthschaft, welche in dem Begriffe der letztern liegen, sich in dem Wesen und der Thätigkeit dieser Körper der vollziehenden Gewalt wiederfinden. Jeder dieser Körper hat daher ganz nothwendig seine Einnahme, seine Ausgabe, seinen Haushalt; jeder dieser Körper hat seine selbständige Verwaltung und seinen selbständigen Organismus derselben; jeder derselben bildet ein Ganzes für sich, und in jedem dieser Körper gelten dieselben allgemeinen Grundbegriffe und Gesetze, welche für die Staatswirthschaft überhaupt gefordert werden. Und einen solchen öffentlichrechtlich anerkannten Körper nennen wir einen Staatswirthschaftskörper.

Es liegt nun nahe, daß unter diesen Staatswirthschaftskörpern wieder die Selbstverwaltungskörper, und unter diesen wieder die Gemeinden die Hauptform bilden. Ebendeshalb ist es auch sie und ihr Recht, welche der Individualität der Staatswirthschaft zu Grunde liegt. Denn es ist klar, daß, wenn die Aufgabe der Staatsverwaltung von der Selbstverwaltung vollzogen wird, die Regierung dieselbe nicht mehr zu vollziehen braucht; ist das aber der Fall, so wird auch die Verwaltung der wirthschaftlichen Bedingungen Sache des Staatswirthschaftskörpers sein, und dem Staate als Ganzen entzogen werden. So entstehen mit dem, was wir die „freie Verwaltung" nennen, in jedem Staate zwei große Grundformen der Staatswirthschaft, von denen die eine dem Staat als Ganzem, vertreten durch die Regierung, die andere dagegen den Körpern der freien Verwaltung angehört. Und das Verhältniß dieser beiden Factoren zueinander ist die Grundlage der Individualität der Staatswirthschaft bei den verschiedenen Völkern der civilisirten Welt.

Dieses Verhältniß nun beruht auf folgenden für alle Völker geltenden einfachen Principien.

Je größer nämlich das Recht und die Aufgabe der Selbstverwaltungskörper und mithin derjenige Theil der Staatswirthschaft ist, der ihnen anheimfällt, je geringer ist der Theil der Leistungen, welche der Einzelne an den Staat zu machen hat, je einfacher sind die Thätigkeiten des Staats für seine einzelnen Theile, und je einfacher daher auch das System der Einnahmen und Ausgaben des Staats im Gegensatze zur Selbstverwaltung. Es folgt daraus, daß bei stark entwickelter Thätigkeit der einzelnen

Staatswirthschaftskörper das System der öffentlichen Wirthschaft eine vorzugsweise örtliche Gestalt erhält, während das Bedürfniß einer streng systematisch geordneten Verwaltung des Ganzen, und einer genauen und rationell durchgeführten Ordnung der Staatseinnahmen, namentlich also der Steuern, in dem Grade von geringerer Bedeutung wird, als die Selbstverwaltungsthätigkeiten und Steuern an Umfang und Inhalt steigen. Daraus wieder ergibt sich, daß da, wo die Selbstverwaltung den Schwerpunkt der Staatswirthschaft bildet, die Staatseinnahmen sicherer als ein organisches wesentliches System behandelt werden. Eine systematische Gesetzgebung entsteht nicht leicht; das historische Element herrscht im Rechte der Staatswirthschaft, und es ist ebenso schwierig, eine einheitliche Uebersicht über dieselbe zu bekommen, als eine ausreichende Angabe über die Summen der Ausgaben und Einnahmen, während aus demselben Grunde der Staatshaushalt nur ein eng begrenztes Gebiet hat. Das ist im wesentlichen der Charakter Englands und seiner Staatswirthschaft, und ganz ähnlich ist der der Schweiz und Nordamerikas. Daher denn auch bei großer volkswirthschaftlicher Tiefe in der Behandlung einzelner Fragen Mangel an systematischer Wissenschaft und geringe Anwendbarkeit der gefundenen Resultate auf andere Staaten.

Das Gegentheil davon bildet auch hier Frankreich. Die Verwaltungslehre hat gezeigt, wie gering und blos formell dort die Rechte der Selbstverwaltung sind. Die Staatswirthschaft wird daher hier so gut wie alle andern Zweige der Verwaltung vom Centrum aus bestimmt; ein und dasselbe Gesetz bestimmt die Quellen der Einnahmen und die Zweige und Aufgaben der Verwaltung für das ganze Reich, wie auch ein und derselbe Beschluß das staatswirthschaftliche Gesetz als Budget entscheidet. Die Folge davon ist, daß die Fehler in der Staatswirthschaft gleich zu allgemeinen Fehlern werden, während andererseits die Idee der Gleichheit in der Belastung viel consequenter durchgeführt wird. Eben diese objectiv feste Einheit ist es nun auch, welche eine wissenschaftliche Behandlung sehr schwierig macht, da dieselbe im Grunde nur noch als Exegese des bestehenden Rechts erscheint. Man kann daher sagen, daß, während die Staatswirthschaft in der einheitlichen Ordnung die Fähigkeit hat, formell die beste zu werden, das stets mit dem Opfer der Freiheit und der Selbstver-

waltung geschieht. Und das ist der Charakter Frankreichs in dieser Beziehung.

In Deutschland dagegen tritt uns fast in jedem seiner Theile die große Frage nach dem Verhältnisse der Regierung oder des persönlich einheitlichen Staats zu der Selbstverwaltung in Landschaft, Gemeinde und Körperschaft entgegen, indem die Rechte der letztern nicht blos historisch begründet sind, sondern auch im Namen der freien Verwaltung mit jedem Jahre lauter gefordert werden. Deutschland hat daher die beiden Grundformen der englischen und französischen Staatswirthschaft in sich vereinigt; beide sind nebeneinander thätig und arbeiten fort; beide werden principiell und rechtmäßig anerkannt; und so sind hier die Factoren der höchsten harmonischen Entwickelung gegeben. Allein das, worüber man sich nicht einig ist, ist die Grenze zwischen Einheit und Selbständigkeit, und zwar nicht blos für die Verhältnisse zwischen Gemeinde und Staat, sondern ebenso sehr zwischen dem letztern und seinen Landschaften und Körperschaften, sowie zwischen den drei Selbstverwaltungskörpern untereinander. Es hat sich daraus die Folge ergeben, daß die Theorie einerseits und die Gesetzgebung andererseits über die Wirthschaft des einheitlichen Staats sich ziemlich einig sind, während man das Wesen und die Verwaltung der Staatswirthschaftskörper nur wenig beachtet und diese vielmehr den örtlichen Darstellungen überlassen hat. Während daher der Charakter Deutschlands als Ganzes neben Frankreich und England sehr klar ist, ist derselbe in seinen einzelnen Theilen wieder sehr verschieden, und man wird sagen, daß, während die Gemeinschaft der Deutschen auf diesem Punkte von ihrer Wissenschaft repräsentirt wird, das positive Recht der Träger und Ausdruck der Besonderheit ist. So stellt es sich neben Frankreich und England im Gebiete der Staatswirthschaft ebenso hin wie in dem der Rechtspflege und der innern Verwaltung.

Dieser allgemeine Charakter der drei großen Culturvölker entwickelt sich nun erst dann, wenn man die drei Elemente der Staatswirthschaft: Einnahmen, Ausgaben und Haushalt, betrachtet; vorzüglich allerdings in dem erstern, den eigentlichen Finanzen. Und während wir die beiden letztern nur kurz hier charakterisiren, werden wir bei dem Finanzsysteme ausführlicher sein müssen.

Die Staatswirthschaftslehre.

Erstes Buch.

Die Ausgaben des Staats.

Begriff.

Beginnt man nun mit den Ausgaben des Staats, so wird man schon hier den formellen Begriff von dem eigentlich höhern Wesen derselben scheiden müssen.

Dem formellen Begriffe nach sind die Ausgaben des Staats derjenige Zahlungsproceß desselben, vermöge dessen er seine Bedürfnisse deckt. Es gibt daher so viele Ausgaben, als es anerkannte Bedürfnisse des Staats gibt. Es ist klar, daß die erstern in derselben Ordnung und demselben Systeme auftreten müssen wie die letztern, und man wird daher sagen, daß die Staatsausgaben das in Geld ausgedrückte System der Staatsbedürfnisse sind. In diesem Sinne nennen wir sie das Staatserforderniß.

Allein eben aus dem Wesen dieser Staatsbedürfnisse geht das höhere Wesen der Staatsausgaben selbst hervor. Der Staat hat keine Bedürfnisse für sich; jene Bedürfnisse sind stets die materiellen Bedingungen der Entwickelung des Einzelnen durch das Ganze. Wie daher die Staatseinnahmen zuletzt nichts sind als die Beträge, welche die Einzelnen für die Bedeckung jener öffentlichen Bedürfnisse dem Staate geben, so sind auch die Staatsausgaben nichts als die Form, in welcher der Staat diese Zahlungen anstatt des Einzelnen vermittelt. Der Staat erscheint daher schon hier in

seiner Wirthschaft als der Verwalter der Gesammtwirthschaft. Und daraus ergibt sich nun die erste Grundlage für die Natur aller Staatsausgaben. Die Staatsausgaben sind nicht nur formell, sondern auch ihrem Wesen nach durch die Aufgaben des Staats bestimmt und bedingt. In dieser Wechselwirkung liegt sowol das Element der Geschichte derselben, als ihr oberstes Princip, und endlich ihr System. Und insofern man von einer selbständigen Wissenschaft der Ausgaben des Staats reden will, bildet die Gesammtheit dieser Gesichtspunkte die wissenschaftliche Behandlung derselben.

Elemente der Geschichte der Staatsausgaben.

So innig auch die Staatsausgaben mit den Staatseinnahmen zusammenhängen, so kann man dennoch recht wohl von einer besondern Geschichte derselben reden, sowie man sie auf ihr letztes Princip zurückführt.

Diese Geschichte beruht namentlich darauf, daß die Ausgaben des Staats die Verwaltung desselben in ziffermäßig bestimmten Summen ausdrücken. Und dieser Satz ist in doppeltem Sinne zu verstehen. Zuerst bezieht sich derselbe auf die Verwaltungsaufgaben überhaupt, dann aber auf das Verhältniß des Staats zu den Staatswirthschaftskörpern. Denn es ist klar, daß je mehr die letztern von der Verwaltung übernehmen, um so weniger dem Gebiete der eigentlichen Staatsausgaben übrigbleibt. Von diesem Standpunkt aus ist die Geschichte der Staatsausgaben im ganzen eine einfache, wenn auch das Einzelne in unendlicher Verschiedenheit auftritt.

Steht es nämlich fest, daß die Geschichte der Staatsausgaben von der Geschichte der Verwaltung bedingt wird, so werden die Elemente, welche ihrerseits die letztere beherrschen, auch über die Staatsausgaben entscheiden. Jene nun aber sind, wie wir in der Verwaltungslehre gezeigt, die großen Grundformen der gesellschaftlichen Entwickelung. Es ist ferner dargelegt, daß diese Grundformen zugleich über das Verhältniß zwischen Staat und Selbstverwaltung entscheiden. Jede Gesellschaftsordnung hat daher ihr Princip, ihr System und ihre formale Ordnung der Staatsausgaben, deren

Verständniß jetzt innig mit dem des ganzen innern und äußern Staatslebens zusammenhängt.

In der Geschlechterordnung besitzt der Staat als selbständige Persönlichkeit noch gar keine Verwaltung. Alles, was die Gemeinschaft leistet, geschieht durch die Geschlechterkörper. Wir unterscheiden die beiden großen Grundformen derselben in den alten Geschlechtern durch die freien Bauern und die Grundherrlichkeit der Lehnsepoche, während die selbständige Persönlichkeit des Staats nur noch in der Würde des Königs und seinem Oberbefehl über das Heer besteht. Hier hat der Staat noch gar keine Ausgaben; an die Stelle derselben treten die persönlichen Leistungen und Lasten zuerst der freien Bauernhöfe, dann des Grundherrn. Hat der letztere Grundbesitz vom König empfangen, so sind seine Leistungen an den König ein persönliches Recht des letztern. Der König selbst ist im Sinne der Staatswirthschaft nur noch ein großer Grundbesitzer. Recht und Inneres werden von Gemeinden oder Grundherren verwaltet; der Mann, der ins Feld zieht, erhält sich selbst; der Staat erscheint mehr in dem Zusammengehören nach außen, als in einer innern gemeinsamen Thätigkeit. Es ist die erste Epoche der Staatswirthschaft überhaupt.

In der ständischen Gesellschaftsordnung scheiden und organisiren sich die drei Stände, aber wieder auf Grundlage des Grundbesitzes. Jede ständische Corporation ist ihrerseits eine Grundherrlichkeit; die Folge ist, daß die Verwaltung, und mit ihr daher auch die Ausgaben, den Charakter der Grundherrlichkeit allenthalben und streng durchführen. Ihr Princip ist das der strengen Abgeschlossenheit jeder dieser Körperschaft gegenüber der andern; der Inhalt derselben ist jene gründliche Verschiedenheit in der Verwaltung des adelichen, geistlichen und bürgerlichen Besitzes, welche eben den ganzen Charakter dieser Zeit bildet. Auch jetzt hat das Königthum namentlich im Anfange noch gar keine selbständigen Aufgaben, als die Führung des Heeres. Die ständischen Körperschaften stehen ihm fest abgeschlossen, ja oft feindlich gegenüber. Die Folge ist, daß das Königthum seine Aufgaben und Ausgaben noch streng auf sich selbst bezieht; man kann sagen, daß es in dieser Epoche nur noch königliche und keine Staatsausgaben gibt. Von einem Princip und Recht derselben kann daher auch jetzt keine Rede sein. Erst in dem Kampfe des Königthums gegen die

ständische Herrschaft ändert sich das und eine innere Geschichte beginnt.

Faßt man nun diese Entwickelung des Königthums vom Standpunkt der Ausgaben auf, so muß man zwei große Epochen unterscheiden, denen allerdings beiden das allmähliche Auftreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft zu Grunde liegt. Wir bezeichnen die erste als die der Staatenbildung in Europa, die zweite als die der Verfassungen.

In der ersten dieser beiden Epochen geht jener gewaltige Proceß durch Europa, in welchem das Königthum seine Macht entwickelt, die Stände und ihre Verwaltung niederwirft, und das ganze Staatsleben in sich und dem persönlichen Willen des Fürsten concentrirt. Dieser Proceß ist mit beständigen Kriegen um die äußere Machtstellung begleitet. In dieser Epoche reißt das Königthum daher zwar langsam aber unwiderstehlich die ganze Verwaltung an sich und muß somit jetzt auch die Verwaltungsausgaben übernehmen. Zugleich fordern die stehenden Heere beständige Ausgaben, und daneben stellt das Königthum für seine eigenen Bedürfnisse die höchsten Anforderungen. So entstehen die ersten Elemente des Systems der Ausgaben, das noch jetzt gilt; die Verwaltungsausgaben, die mit den Ausgaben für das Königthum noch verschmolzen sind, indem alle Beamtete als „Diener" des Königs gelten, und die Heeresausgaben, an die sich alsbald die Ausgaben für die Deckung der Schulden anschließen. Jedoch ist von einem Princip für dieselben noch keine Rede; kaum daß die entstehende Staatsbuchhaltung einige formelle Ordnung in dieselben hineinbringt. Die Ausgaben werden wie die Verwaltung von dem individuellen Willen und Bedürfniß des absoluten Monarchen beherrscht; das ist der Charakter dieser Epoche.

Erst mit dem vollen Siege des Princips der freien staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt nun dasjenige Ausgabenwesen ein, das unsere Zeit beherrscht. Auch die Ausgaben werden der gesetzgebenden Gewalt unterworfen und damit Gegenstand und Inhalt des staatswirthschaftlichen Lebens. Sie erscheinen jetzt nicht mehr als ein für sich stehendes Gebiet, gleichgültig gegen seine Quellen und seine Verwendung, sondern sie sind bedingt und bestimmt durch das Maß der Einnahmen einerseits und durch die wahren Bedürfnisse der Verwaltung andererseits, und jetzt erst

kann man von einer wissenschaftlichen Behandlung derselben reden, die sich naturgemäß in den beiden Fragen nach dem Princip und dem System derselben theilt.

Das Princip der Staatsausgaben.

So wie die Staatsausgaben nun als organischer Theil der Staatswirthschaft erscheinen und als solche der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung unterliegen, empfangen sie einen neuen Charakter. Sie werden aus bloßen Ausgaben das, was sie ihrem Wesen nach sein sollen, wirthschaftliche Verwendungen für die Bedürfnisse der Entwickelung des Staats. Sie haben wie jeder wirthschaftliche Act auch ihren positiv wirthschaftlichen Charakter; und dieser greift so tief in die gesammte Staatswirthschaft ein, daß er besonders hervorgehoben und bezeichnet werden muß.

Das wirthschaftliche Wesen einer jeden Ausgabe besteht nämlich darin, daß sie, um nicht den Charakter eines Verlustes, sondern den einer wirthschaftlichen Verwendung zu haben, ihre eigenen wirthschaftlichen Bedingungen wiedererzeugen muß. Diese Fähigkeit nennen wir die Reproductivität einer Ausgabe; das Ergebniß der Wiedererzeugung, das Kapital, und der Proceß, durch welchen die Wiedererzeugung, das Kapital hervorbringt, ist die Kapitalbildung.

Auch die Staatsausgaben müssen daher, um wirthschaftliche zu sein, reproductiv wirken und dem Staate ein wirthschaftliches Kapital bilden. In der That thun sie dies auch, nur gewinnt die Reproductivität und Kapitalbildung hier durch die Quelle der Staatseinnahmen einen eigenthümlichen Charakter.

Da nämlich diese Einnahmen des Staats aus der Gesammtheit der Staatsangehörigen hervorgehen, so wird die Größe dieser Einnahmen davon abhängig sein, daß alle einzelnen Staatsangehörigen die wirthschaftliche Fähigkeit besitzen, dem Staate durch ihre Beiträge eine möglichst große Einnahme zu verschaffen. Da nun diese letztere im höchsten Interesse des Staats, die erstere aber im höchsten Interesse der Einzelnen liegt, so folgt zunächst, daß das höchste wirthschaftliche Interesse des Staats, die möglichst große Summe der Einnahme, zugleich das höchste wirthschaftliche Interesse der Einzelnen, die höchste Entwickelung des einzelnen

Vermögens enthält. So greifen Staatseinnahmen und Staatsausgaben hier harmonisch ineinander.

Nun ist damit einleuchtend, daß dieses Verhältniß der Abhängigkeit der Staatsausgaben von den Einnahmen nicht die Wechselwirkung der Theile der Staatswirthschaft erschöpft. Denn es ist klar, daß auch die einzelnen Aufgaben und Zwecke der Verwaltung des Staats schon um der Erhöhung und Sicherung der Einnahmen des Staats willen zugleich sich auf die wirthschaftlichen Interessen der Einzelnen beziehen müssen. Und da nun dies stets durch die Verwendung von Gütern geschieht, so ergibt sich, daß die Ausgaben des Staats, welche durch die Einnahmen desselben bedingt werden, ihrerseits wieder für die wirthschaftliche Entwickelung der einzelnen bestimmt sein müssen. Gerade dadurch erst gewinnen nun die Ausgaben des Staats ihren eigentlichen wirthschaftlichen Charakter. Denn indem diese Ausgaben durch die Einnahmen bedingt sind, welche aus Beiträgen der Einzelnen an den Staat entstehen, wird die Vermehrung der Einnahmen — das ist der wirthschaftlichen Entwickelung der Einzelnen — durch jene Ausgaben des Staats zur Vermehrung der Quelle der Staatseinnahmen und mithin der Staatsausgaben. Auf diese Weise kehrt die Ausgabe des Staats zu ihrem eigenen Ursprunge zurück und vermehrt sich durch sich selbst. Sie empfängt dadurch den ihr eigenthümlichen Charakter. Sie erscheint nicht mehr als einfache Ausgabe, durch irgendwelche Staatszwecke bedingt, sondern sie wird zum großen Organismus der Verwaltung der Beiträge aller einzelnen, welche diese Einzelnen als Abgaben an den Staat für die Zwecke und Interessen des Staats hergeben; und da diese Interessen wesentlich die Förderung des Einzelinteresses enthalten, so erscheint jene wirthschaftliche Staatsverwaltung damit als die Verwaltung der Gesammtmittel für die Gesammtzwecke, welche zugleich die Zwecke des Einzelnen sind. Das rein wirthschaftliche Verhältniß der Ausgaben des Staats besteht mithin darin, daß der Staat mit seinen Ausgaben im Grunde nur der Vertreter der Interessen des einzelnen und der Verwalter derjenigen Angelegenheiten ist, welche sonst der Einzelne aus eigenen Mitteln vielleicht gar nicht, gewiß aber theuerer und schlechter besorgen würde. Die Ausgabe des Staats macht daher diese Ausgabe des Einzelnen unnöthig; sie erzeugt ihm die allgemein nothwendigen Bedingungen

seiner Wirthschaft; und in dieser organischen Rückkehr der Abgaben und Leistungen der Einzelnen an die Staatswirthschaft zum wirthschaftlichen Interesse des beisteuernden Einzelnen wird die Staatswirthschaft im höchsten Sinne des Worts zur Trägerin der Harmonie der wirthschaftlichen Interessen des Ganzen und der Einzelnen.

Auf diese Weise gewinnt nun auch der Begriff der Kapitalbildung für das Ausgabenwesen in der Staatswirthschaft seine eigene und eigenthümliche Bedeutung. Das Kapital ist die erste Quelle des Einkommens. Das Einkommen des Staats fließt aus dem wirthschaftlichen Leben der Einzelnen. Das wirthschaftliche Kapital des Staats ist daher nicht ein einzelnes Kapital, wie bei der individuellen Wirthschaft, sondern die Gesammtheit aller Einzelkapitalien in ihrer Fähigkeit, dem Staate Einnahmen zu bringen. Die Bildung eines Kapitals für den Staat besteht daher nicht in der Herstellung eines eigenen wirthschaftlichen Kapitals für den Staat, sondern in der Bildung der Kapitalien aller einzelnen, welche dem Staate angehören, da diese Kapitalien dem Staate sein Einkommen geben. Die Kapitalbildung in der Staatswirthschaft ist daher nichts anderes als der Proceß, durch welchen die Ausgaben des Staats die Kapitalien und mit ihnen das Einkommen aller Staatsangehörigen in ihrer wirthschaftlichen Entwickelung befördern und dadurch ihre eigenen Quellen vermehren. Dies ist der höhere Kreislauf der Güter, den wir als die Staatswirthschaft bezeichnen. Und aus dem Princip dieser ihrem Wesen nach absolut harmonischen Bewegung ergeben sich naturgemäß alle Grundsätze, welche für jeden einzelnen Theil und für jede einzelne Thätigkeit der Staatswirthschaft zu gelten haben.

Von diesem Gesichtspunkte aus pflegt man nun auch wol eine Unterscheidung zwischen productiven und unproductiven Ausgaben des Staats zu machen, die aber in der That nur auf einer unklaren Verwechselung der Begriffe beruht.

Unter productiven Staatsausgaben versteht man diejenigen, welche durch ihre Verwendung ein unmittelbar zinstragendes Kapital bilden, wie z. B. Anlagen von Eisenbahnen und Aehnliches. Unproductiv sind diejenigen, bei denen dies nicht der Fall ist. Es leuchtet ein, daß diese Unterscheidung, an sich richtig, so hingestellt weder ein richtiges Verständniß der Sache noch auch eine

richtige Bezeichnung enthält. Jede Staatsausgabe, auch die scheinbar unproductivste, wie etwa die für die Waffenmacht des Staats, ist indirect productiv, indem sie irgendeine Bedingung der individuellen Productivität enthält und sichert; ebenso wenig aber, wie in der Einzelwirthschaft jede Ausgabe deshalb eine unproductive ist, weil man ihre Zinsen nicht speciell nachrechnen und beweisen kann, ebenso wenig ist dies für die Staatsausgaben der Fall. Daß aber in der Staatswirthschaft auch wirklich unproductive Ausgaben vorkommen, so gut wie in der Einzelwirthschaft, ist ebenso gewiß, als es gewiß ist, daß damit kein Grund gegegeben ist, jede Ausgabe, deren Productivität sich nicht berechnen läßt, für eine unproductive zu erklären. Der Gegensatz zwischen productiven und unproductiven Staatsausgaben in dem obigen Sinne bedeutet etwas anderes. Das, was man dort unter productiven Ausgaben versteht, ist nämlich nichts anderes als diejenige Ausgabe, welche die Herstellung eines privatwirthschaftlichen Anlage- oder Betriebskapitals für ein Unternehmen durch den Staat enthält, und welche, eben weil sie ein privatwirthschaftliches Unternehmen bildet, der Regel nach Zinsen tragen muß, um wirthschaftlich gerechtfertigt zu sein, während sie auf die Erhebung des wirthschaftlichen Lebens der Gesammtheit entweder keinen Einfluß hat, oder doch nicht um dieses Einflusses willen geschaffen ward. Es ist daher weder zweckmäßig noch richtig, den obigen Gegensatz von productiven und unproductiven Ausgaben als allgemeine Kategorie der Staatswirthschaft durchführen zu wollen. Man muß im Gegentheil sagen, daß alle Ausgaben im Princip productiv sein sollen, daß ihre Productivität, wie bei der Privatwirthschaft, theils in selbständigem Einkommen erscheint, theils in ihrem Einfluß auf das Gesammtleben sich äußert, daß die Productivität nie eine absolut gewisse ist, daß demnach die Organe der Verfassung die Aufgaben haben, solche Ausgaben, welche sich als unproductiv erweisen, abzustellen und solche zu machen, welche productiv erscheinen, und daß daher endlich diese ganze Productivität ihr Dasein und ihr Maß niemals in der directen Verzinsung, sondern in der Volkswirthschaft zu suchen hat. Daraus nun ergibt sich ein zweiter nicht minder wichtiger Grundsatz.

Je weiter sich nämlich das Gesammtleben entwickelt, um so entscheidender wird das, was die Gesammtheit für den Einzelnen

leistet, und um so größer und bestimmter werden die Forderungen des Einzelnen an den diese Gesammtheit vertretenden Staat. Die Folge ist, daß mit der fortschreitenden Entwickelung der Völker und mit der sie begleitenden größern Thätigkeit der Verwaltung auch die Ausgaben der Völker steigen. Das regelmäßige Steigen der Ausgaben ist daher ein bestimmtes Zeichen des Fortschritts der Völker; dasselbe bedeutet in der That die Summe, welche ein Volk für die materiellen Bedingungen seiner eigenen Entwickelung ausgibt, und es ist daher nicht blos wahrscheinlich, sondern gewiß, daß die Summe der Ausgaben noch in beständiger Zunahme bleiben wird. Der Unterschied zwischen der Staatswirthschaft der verschiedenen Völker besteht alsdann nicht in dem Betrage, der nach der Division der Ausgabeziffer mit der Bevölkerungsziffer auf den Kopf der Bevölkerung fällt, sondern vielmehr auf die Vertheilung der Ausgaben an die einzelnen Zweige der Verwaltung. Und hier ist es kein Zweifel, daß, wenn man das Heerwesen den übrigen Verwaltungsgebieten entgegenstellt, die Gesittung stets im umgekehrten Verhältnisse zu Zu- und Abnahme des Procentsatzes steht, den die Ausgaben für die militärische Macht eines Staats in Anspruch nehmen, während die Vertheilung des Restes sich stets nach den besondern Bedürfnissen und Verhältnissen des einzelnen Landes richten würde. Um dies zu übersehen, muß man nun das System der Ausgaben zu Grunde legen.

Nachdem der allgemeine Begriff der Staatsausgaben im streng wirthschaftlichen Sinne schon von Montesquieu ausgesprochen und die Ausgabe des Staats somit als eine Verwaltung der öffentlichen Bedingungen der Wohlfahrt und Entwickelung der Einzelwirthschaft aufgestellt war, blieb im Grunde für die Bestimmung des Princips in der Verwaltung der Staatsausgaben nur noch Eins übrig. Man mußte fragen, wo denn die Staatsausgabe dem Princip nach ihre Grenze zu suchen habe.

Adam Smith hatte dies nicht untersucht, aber er hatte die allgemeinen Grundsätze der Nationalökonomie auf die besondern Verhältnisse der Finanzverwaltung anwenden gelehrt. Seine historische Entwickelung der einzelnen Ausgaben ist vortrefflich; allein zum System kommt er nicht. Die Folge davon war, daß man in der Vergleichung des Inhalts der letztern mit den Grundsätzen der erstern zu der Frage kam, wie sich denn die Staatswirthschaft und die Einzelwirthschaft zueinander verhielten und wo die Grenzen für die Anwendung der

Grundsätze der letztern bei der erstern zu finden seien. Diese etwas wunderliche Form jener Frage hat bis auf die neueste Zeit manche beschäftigt, aber natürlich nur auf die Ausgaben und den Haushalt Anwendung finden können.

Schon Say verwirrt durch seinen Begriff der „öffentlichen Consumtion" hier die natürliche Grenze. Soden versuchte dann die Frage in abstract wissenschaftlicher Form zu stellen und zu antworten: „Der Staatsbürger darf nicht mehr consumiren, als er zu produciren vermag; die Staatsfinanzverwaltung hingegen muß consumiren, was der ökonomische Organismus des Staats, also der Zweck des Staatsvereins fordert. Dieser Organismus ist das gebieterische Gesetz seiner Consumtion. Die Staatsfinanzwirthschaft muß also alles dasjenige produciren, was sie consumiren muß." Dabei blieb denn eben nur die Frage, wie viel der Staat und wie er „consumire", d. h. wie er das „Producirte", nämlich die Staatseinnahmen, ausgeben muß, um darum für sich produciren, nämlich einnehmen zu können. Die beständig steigenden Ausgaben, deren Productivität man namentlich während der Kriege des 19. Jahrhunderts nicht wohl finden konnte, erzeugten dann die Frage nach dem Wesen und Werth der öffentlichen Sparsamkeit. Zwar sagt Say (VII, 13): „Niemand wird annehmen, daß bei öffentlichen Ausgaben die Sparsamkeit darin bestehe, wenig auszugeben; aber jeder wird zugeben, daß sie darin besteht, nur das Nöthige auszugeben und die Sachen nicht über ihren Werth zu bezahlen." Darauf basirte Jakob seine Unterscheidung der Ausgaben der Nothwendigkeit, der Bequemlichkeit und des Luxus (§. 831); obwol er nicht die Beschränkung auf das Nothwendige will. Auch Lotz steht auf derselben Basis (III, 81). Malchus dagegen faßt auch hier den Gegenstand großartiger auf. „Das Ersparen und daß erspart werden soll, kann niemals zu einem leitenden Princip in dem Staatshaushalte erhoben, das Ersparen jederzeit nur als eine Klugheitsregel, als eine öffentliche Tugend betrachtet werden. Die Kunst der Staatsverwaltung besteht in dem Abwägen der Nachtheile, welche für die Staatsangehörigen aus den Opfern, welche die Deckung eines Aufwands kostet, entstehen können, gegen die Vortheile, welche für sie aus den Zwecken und Anstalten, für welche derselbe stattfindet, erwachsen können" (II, 13). Bei Rau ist die Betrachtung der „Wirkung der Ausgaben in Bezug auf die Gütererzeugung" (§. 27) sehr eng und kurz, die Frage nach der „Größe des Aufwands im Vergleich mit seiner Wirkung" (§. 28 fg.) der Form nach bestimmt, dem Inhalte nach sehr unbestimmt beantwortet. Bei alledem muß man sagen, daß über das Princip an sich nirgends ein Zweifel stattfindet; auch liegt natürlich nicht in dem Princip, sondern in seiner Anwendung die eigentliche Schwierigkeit. Die verschiedenen Auffassungen und Bezeichnungen sind gut behandelt bei Lotz („Handbuch der Staatswirthschaftslehre", III, 69 fg.); er selbst will auch die

Staatsausgaben nur unter der Voraussetzung gelten lassen, daß sie „als ein Theil des nothwendigen Kostenpreises der Erzeugnisse des betriebsamen Volks angesehen werden", was „der wahre Culminationspunkt für jedes Abgabensystem sein muß". Siehe ebenso Sismondi, „Nouveaux principes de l'économie politique", II, 156. Die Frage freilich bleibt, auf die alles ankommt, was das Nothwendige ist.

Das System der Staatsausgaben.

Es ist nun aus der Geschichte der Staatsausgaben leicht erklärlich, daß sich erst allmählich ein System derselben hat ausbilden können. Dieses System entsteht seinerseits naturgemäß aus dem Anschlusse der Ausgaben an ihre Zwecke; diese sind in der Verwaltung gegeben; es ergibt sich demgemäß, daß das System der Ausgaben mit dem der Verwaltung identisch ist, und daß mithin die Uebereinstimmung beider als ein Zeichen der fortschreitenden wirthschaftlichen Entwickelung anerkannt werden muß. Der Zeitpunkt, in welchem diese Uebereinstimmung eintritt, ist stets der des Siegs des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, und zwar in dem Sinne, daß eine von der Volksvertretung zum Gesetz erhobene Verwaltungsaufgabe die Verpflichtung derselben Vertretung enthält, auch die Mittel für ihre Ausführung zu beschaffen. Das erstere Kriterium dieses Zustandes ist denn die formale Eintheilung des Ausgabenbudgets, welches demzufolge nach Ministerien und diese wieder nach ihren einzelnen Ressorts geordnet sind, sodaß das Ausgabenbudget damit die Grundlagen sowol der Verwaltungsorgane als ihrer Thätigkeit darbietet. Wir werden demnach neben der Civilliste als die Ausgabe für das Staatsoberhaupt zunächst die Ausgaben für das Auswärtige, das Heer, die Finanzen, die Rechtspflege und das Innere unterscheiden, wobei natürlich im Gebiete des letztern viele Verschiedenheiten in Form und Ausdruck vorkommen. Aber es kann kein Zweifel sein, daß, je weiter wir gelangen, um so mehr die Verwaltungslehre die Grundlage des Ausgabenwesens zu werden bestimmt ist.

An diesen Gesichtspunkt knüpft sich ein zweiter, der durch die Staatswirthschaftskörper gegeben wird. Offenbar ist nämlich die Summe der Ausgaben in einem Staate nicht durch die eigentlich staatlichen Ausgaben erschöpft. Einen zweiten nicht minder wich-

tigen Theil derselben bilden die Ausgaben namentlich der Selbstverwaltungskörper. Und zwar unterliegt dieses Verhältniß dem allgemeinen Gesetze, daß, je freier die Verwaltung eines Staats ist, um so größer auch der Antheil erscheint, den die Selbstverwaltungskörper von den Ausgaben des Staats übernehmen. Es folgt daraus, daß das Ausgabenbudget der Staaten uns keineswegs ein vollständiges Bild der Ausgaben, die im Staate gemacht werden, geben kann; man muß vielmehr, um die letztern zu beurtheilen und das Maß der Lasten, welche ein Volk trägt, vergleichen zu können, die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper zu denen des Staats hinzurechnen, was sehr schwierig ist, da über die erstern uns sehr wenig genau bekannt ist. Die Finanzwissenschaft hat sich aus naheliegenden Gründen bisher nur mit den erstern beschäftigt; sowie die Verwaltungslehre ihrerseits in der Wissenschaft eingebürgert sein wird, wird man auch dieses Gebiet in dieselbe aufnehmen.

Den Uebergang von den Ausgaben zu der Verwaltungslehre bildet nun vor allem die Vergleichung der Summen, welche jeder Staat für die erwähnten einzelnen Theile der Verwaltung jährlich bestimmt. Das nun wäre sehr einfach, wenn nicht das Element der Schulden und ihrer Verzinsung als letzte selbständige Ausgabepost hinzukäme. Die Staatsschulden werden nämlich in der Regel ohne Rücksicht auf ein bestimmtes Verwaltungsbedürfniß gemacht, obgleich der bei weitem größte Theil derselben aus den Erfordernissen für das Heerwesen herstammt. Nimmt man nun die Gruppe der Verzinsung und Amortisirung der Staatsschulden mit in das System der Ausgaben auf, so kann man im allgemeinen sagen, daß in fast allen europäischen Staaten annähernd ein Drittheil der Ausgaben für das Heer, ein Drittheil für die Staatsschulden, und erst das letzte Drittheil für die eigentliche Verwaltung bestimmt ist. Es erscheint unter diesen Umständen klar, daß der Fortschritt der Cultur, dem am Ende die Verwaltungsausgaben als materielle Basis zu Grunde liegen, unter jener Dreitheilung hart leidet, und zwar in zweifacher Weise. Zuerst allerdings dadurch, daß die Ausgaben für das Heer die am wenigsten productiven Ausgaben des Staats sind; dann dadurch, daß die Ausgaben für die Zinsen der Staatsschulden direct nur dem Einzelnen zu Gute kommen, und ihren Einfluß auf das volks-

wirthschaftliche Leben stets nur indirect ausüben, während nur der letzte Theil direct für das Ganze ausgegeben wird. Die große Hoffnung der Zukunft beruht darauf, daß durch den Fortschritt wirthschaftlicher Gesittung das Heerwesen Europas auf sein äußerstes Minimum reducirt werde. Das Wie ist eine Frage, die nicht in die Finanzwissenschaft gehört; sie selbst aber ist eine entscheidende für die ganze Zukunft Europas.

Die Form der Ausgaben endlich ist eine doppelte. Wir unterscheiden die ordentlichen (systemisirten) von den außerordentlichen Ausgaben. Dieser Unterschied liegt zwar in der Natur der Sache, hat aber Geltung und Inhalt erst in der Epoche der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft empfangen. Die ordentlichen Ausgaben sind diejenigen, welche den regelmäßigen, in allen Jahren sich gleichbleibenden Bedürfnissen entsprechen. Außerordentliche Ausgaben sind zur Deckung der nicht vorhergesehenen Bedürfnisse bestimmt. Diese nun haben meistens nach französischem Vorgange den Namen „Credite" bekommen, indem sie den betreffenden Ministerien gegen Rechnungsablage gesetzlich zur Verfügung gestellt werden, ohne daß eine bestimmt berechnete Verwendung dafür vorgeschrieben wäre. Sie theilen sich wieder in zwei Arten.

Ordentliche Credite nennt man diejenigen Summen, welche den einzelnen höchsten Verwaltungsorganen, namentlich den Ministerien, für eine Reihe von kleinern, an sich in der Natur der besondern Verwaltung liegenden, aber im einzelnen nicht vorher zu bestimmenden Aufgaben bewilligt werden, und die ebendeshalb mit einer Durchschnittssumme schon in das regelmäßige Budget des Verwaltungszweigs mit eingeschlossen sind. Sie stehen der Regel nach dem höchsten Organe der einzelnen Verwaltung zur Verfügung und bedürfen weder für ihre Auszahlung noch für ihre Verwendung einer besondern Bestätigung.

Außerordentliche Credite sind dagegen diejenigen Summen, welche dem einzelnen Verwaltungszweige für irgendeine bestimmte Aufgabe zugesprochen werden. In diesem Falle muß die Anerkennung dieser Aufgabe voraufgehen; an diese knüpft sich dann erst die Bewilligung der Summe, die für jene erforderlich ist. Der Regel nach wird damit die möglichst genaue Feststellung der Vollziehung der Aufgabe nebst der Berechnung der Kosten

verbunden; die Verwaltung selbst hat dann die Ausführung und die Rechnungsablage.

Beide Arten des Credits gehören daher mehr der Verwaltung als der Staatswirthschaft an; die ordentlichen Credite bilden alsdann eine zwar kleinere, aber regelmäßige Ausgabe, die außerordentlichen eine größere, aber unregelmäßige. Das Gebiet der Credite ist demnach das des eigentlichen Haushalts in den einzelnen Zweigen der Administration; aber dieser Haushalt fällt wieder unter keine allgemein feststehende Regel, indem jeder einzelne Theil desselben sich nach der Besonderheit der Sachlage oder der besondern Aufgabe zu richten hat.

Anfänglich ist das, was wir die Ordnung der Staatsausgaben nennen, nur noch eine Ordnung der Buchhaltung oder des „Rechnungswesens der Commune". Die Grundlage der Auffassung war bis in das vorige Jahrhundert der Gedanke, daß die Staatsverwaltung über die Verwendung der Ausgaben keinem andern als sich selbst Rechenschaft abzulegen habe; und das beruhte allerdings auf der Thatsache, daß die Einnahmen aus Domänen und Regalien als unbestrittenes Recht des Landesherrn, die Einnahmen aus den ständischen Bewilligungen dagegen als ein Geschenk der Stände betrachtet wurden. Daher finden wir denn bis zur Schule von Adam Smith auch keine Lehre von den Ausgaben neben der von den Einnahmen; höchstens Regeln über die richtige Klassificirung der Ausgaben in der Rechnung, wie bei Seckendorf im „Teutschen Fürstenstaat" (B. III, Kap. 4, §. 19): 1) Zu der fürstlichen Hofstatt; 2) zum Regiments- und Staatswesen; 3) zu milden Sachen; 4) zum Bauwesen; 5) zur Bezahlung der Schulden. Vergl. darüber einige sehr gute Notizen bei Baumstark, „Encyklopädie", §. 11—20. Durch Necker's Werk „L'Administration des finances de la France" (1785) wurde jedoch das Aufstellen einer systematischen Ordnung, die nicht blos Zahlen, sondern Verwaltungszweige zu Grunde legte, durch die Oeffentlichkeit nothwendig, und dadurch ist Necker als der Begründer des Ausgabesystems anzusehen; nicht das Princip der Oeffentlichkeit der Finanzverwaltung an sich, wie Ganilh („De la science des finances", S. 20) meint, sondern diese Folge bildet die Bedeutsamkeit der Necker'schen Finanzverwaltung, obwol zum Theil Malchus recht hat, wenn er das Verdienst, die Ordnung im Princip gefordert zu haben, schon Sully in seinen Mémoires zuschreibt (a. a. O., III, 3 fg.). Die strengere deutsche Wissenschaft suchte alsbald die allgemeinen und festen Grundbegriffe für die Aufstellung einer Ordnung der Ausgaben zu gewinnen. Hier muß man sagen, daß, während Jakob und Rau nur Theorie treiben und viel Selbstverständliches breit motiviren, das Werk von

Malchus den Charakter einer wirklich tiefgehenden, mit den praktischen Finanzzuständen und Begriffen eng vertrauten Auffassung an sich trägt, den die reine Theorie weder gehörig verstanden noch benutzt hat. Der erste Abschnitt des zweiten Buchs mit seinen „Allgemeinen Bemerkungen über die Anordnung des Staatsfinanzhaushalts" ist vortrefflich und aus dem Leben gegriffen. Der zweite Abschnitt „Vom Staatsaufwande" enthält die allgemeinsten Gruppen der Ausgaben. Der dritte Abschnitt (§. 15—20) „Ueber die Etatisirung des Staatsfinanzhaushalts" enthält in der §. 16 durchgeführten Unterscheidung von Specialetats und Hauptetats die Grundlage aller Ausgabenordnung; der Begriff der ordentlichen und außerordentlichen Credite enthält nur noch die weitere Beziehung auf die Form, in welcher die Ausgaben zur Verfügung gestellt werden, und auf die Freiheit der Bewegung, welche nothwendig die wirkliche Staatsverwaltung haben muß, um ihre Zwecke zu erreichen. Schlözer, „Staatswirthschaft", II, 158, vergleicht die Ausgaben mit den „Versicherungsprämien". Rau hat dagegen aus den kameralistischen Arbeiten die Frage in die Lehre von den Ausgaben aufgenommen, nach welchen Grundsätzen im einzelnen Falle die Verträge und Leistungen derer, welche dem Staate zu liefern und zu leisten haben, abgeschlossen werden sollen; ob durch Adjudication und Licitation, durch besondere Verträge u. s. w. Es kann das nicht Gegenstand der Finanzwissenschaft sein, da sich dies stets nach den Verhältnissen richten muß, die das Verschiedene und selbst Entgegengesetzte praktisch oft als gleich richtig erscheinen lassen. Die weitläufigste Behandlung derselben ohne Zweifel bei Herdegen, „Würtemberger Staatshaushalt 1848" (S. 141—404), und ähnlich bei Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863" (S. 55—188) mit einem vollständigen Bilde der systemisirten Verwaltung; natürlich beide auf ihr Land beschränkt.

Der Unterschied zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben hat sich eigentlich nicht wissenschaftlich, sondern praktisch herausgebildet, und zwar an dem Steuerbewilligungsrechte der Kammern, obwol er an sich in der Natur der Sache liegt. Die Vorlage der Budgets forderte natürlich eine Durchschnittsberechnung des wahrscheinlichen Bedarfs, und diese wurde von den Kammern anerkannt. Es ergab sich daraus die besondere Begründung solcher Forderungen, welche über diesen ordentlichen Bedarf hinausgingen, und es lag in der Natur der Sache, daß gerade diese Gegenstand vielfacher Debatten wurden. Dadurch schieden sich außerordentliche und ordentliche Ausgaben, und die letztern nahmen als Acte besonderer Bewilligung den Charakter von außerordentlichen Crediten an. Im Jahre 1827 stellte Laffitte den Antrag in der französischen Deputirtenkammer, zu dem Ende zwei Budgets aufzustellen, le budget des fonds consolidés — de ce qui est permanent — und le budget extraordinaire. Er wollte die nutzlose Discussion über die Bewilligung dessen, was ja überhaupt nicht verweigert werden kann, mit

gutem Recht und guten Gründen abschneiden und rechnete in dieses erste Budget: la dette publique, les traitements, les services, indem er die vorhandene Staatsschuld, die gesetzliche Civilliste und die Pensionen überhaupt naturgemäß jeder Berathung entzog. Der Antrag fiel aus andern Gründen; dennoch ist er sehr beachtenswerth. Die außerordentlichen Ausgaben wären danach das eigentliche Gebiet der Steuerbewilligung; sie sind es auch ihrer Natur nach; „il n'y aurait plus à se prononcer que sur des différences, ou sur des accidents". Es dürfte kaum zu bezweifeln sein, daß dieser Gedanke noch eine bedeutsame Zukunft für sich hat, da eine Bewilligung des absolut Nothwendigen an sich ein Unding und seine Verweigerung als Mistrauensvotum gegen Persönlichkeiten ein durchaus verkehrtes Mittel ist, denn sie würde in der That ein Mistrauensvotum gegen die Existenz des Staats selbst sein. Die Form des außerordentlichen Credits für die einzelne Ausgabe ist dagegen stets ein Votum für die Sache und für die Person zugleich. Vergl. Malchus, a. a. O., II, 114 fg. und unten.

In Oesterreich unterscheidet man zwei Arten der Staatsauslagen: die Erhebungs- oder Regieauslagen, die nicht abgesondert, sondern unmittelbar bei dem Einkommenszweige stattfinden, den sie treffen, und die Staatsausgaben, welche auf die Nettoeinnahmen angewiesen sind. Der erste Theil wird unter dem Titel der „Allgemeinen Verwaltungsauslagen" von dem sogenannten Kameralärar oder Kameralfonds verrechnet, soweit sie nicht einer besondern Berechnung überwiesen sind. Die Staatsauslagen werden in Gemäßheit des Ministerialberichts vom 27. October 1854 in vierzehn verschiedenen Rubriken mit Unterabtheilungen eingetheilt und verrechnet. Vergl. Dessary, „Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzgebungskunde", §. 94. Das neue Budget hat ein streng durchgeführtes System aller Verwaltungsausgaben, daneben auch die Erhebungskosten der Einnahmen selbständig als Ausgaben aufgeführt.

Der Name und der Begriff der Credite stammt aus Frankreich und beruht, wie schon gesagt, auf dem Princip der Steuerbewilligung. Malchus, a. a. O., S. 165, hat sie als „Kategorien der Abweichungen vom ordentlichen Budget" richtig bezeichnet („crédits complémentaires, crédits supplémentaires und crédits extraordinaires", Moniteur Nr. 110 und Nr. 144 von 1827). Später sind diese drei Kategorien richtiger auf zwei zurückgeführt: crédits supplémentaires („Ueberschreitung der Credite") und crédits extraordinaires („Eröffnung nicht vorhergesehener Credite"). Vergl. von Hock, a. a. O., S. 91.

Es ist nun klar, daß das ganze Ausgabenwesen mit der Regelung des Statshaushalts jetzt in die verschiedenen Budgets aufgenommen ist und daß daher, sowie man von Werth und Grund der einzelnen Ausgaben absieht, das Ganze als integrirender Theil des Staatshaushalts angesehen werden muß.

Zweites Buch.

Der Staatshaushalt.

Begriff.

Allerdings bildet der Staatshaushalt formell den letzten Theil der Staatswirthschaft. Es empfiehlt sich aber für unsern Zweck, ihn der Lehre von den Staatseinnahmen, die er eigentlich voraussetzt, vorangehen zu lassen.

Der Staatshaushalt ist zunächst seinem formellen Begriffe nach die ziffermäßige Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben, um vermöge derselben die einen durch die andern bestimmen zu können. Es ist klar, daß er schon in diesem Sinne nothwendig ist, und daß erst in ihm die ganze Staatswirthschaft ihren Abschluß erhält. Aber mit der hohen Bedeutung der letztern gehen auch Aufgabe und Wesen des Staatshaushalts weiter.

Jede Ausgabe des Staats, als ziffermäßiger Ausdruck des Staatsbedarfs, hat wie der letztere selbst die Tendenz zur möglichst großen Entwickelung. Es kann für den Staat und durch denselben eigentlich nie zu viel geschehen; und das gelangt zur Geltung in dem Streben des Staats, seine Ausgaben beständig und auf allen Punkten zu erhöhen. Dem entgegen tritt das Interesse der Einzelnen, so wenig als möglich an die Gesammtheit abzugeben. Der Gegensatz, der daraus entsteht, ist ein ewiger, weil er absolute Grundlagen hat. Die große Aufgabe des Staatshaushalts ist es nun aber, in diesem Gegensatze das richtige Maß zu finden. Der Staatshaushalt kann und soll daher nicht bei jener bloßen ziffermäßigen Berechnung stehen bleiben.

Es genügt ihm daher auch nicht, blos die beiden Gruppen der Einnahme und Ausgabe nebeneinanderzustellen und, soweit thunlich, die Deckung der einen durch die andere hervorzubringen. Es ist vielmehr seine große Function, die Einnahmen der Finanzen im Namen der Ausgaben der Verwaltung zu fordern, um es dann der Finanzwissenschaft im einzelnen zu überlassen, die Einnahmen richtig zu vertheilen und zu erheben, und der Verwaltung, die ihr durch die Einnahmen erhobenen Summen richtig zu verwenden. Der Staatshaushalt ist daher in diesem Sinne nicht mehr blos eine Verwaltungsthätigkeit für das Verhältniß der beiden Factoren, sondern er wird zum Bewußtsein über das ganze wirthschaftliche Leben des Staats; in ihm kommen alle Gesichtspunkte zum Ausdruck, welche im Staate berechtigt sind, weil sie in ihm die Mittel finden, zu ihrer Verwirklichung zu gelangen; er muß daher selbst, sowie überhaupt die höhere Idee des Staats zur Geltung gelangt, aus einer blos formalen Rechnungsthätigkeit zu einem systematischen, von Einnahmen und Ausgaben geschiedenen, selbständigen Gebiete der Staatswirthschaft werden, in welchem jeder Theil seine eigene Function hat; ja er muß endlich mit seinem ganzen Inhalt, als Grundlage der Verwaltung einerseits und als Eingriff in das persönliche Eigenthum durch die Steuern andererseits, als eine selbständige Gesetzgebung auftreten, für welche dann das Finanzministerium das vollziehende Organ ist. Und erst damit vollendet sich die Idee der Staatswirthschaft; in ihr ist das ganze staatswirthschaftliche Leben jetzt ein Object des bewußten Willens der staatlichen Gemeinschaft, gemeinsam mit allen andern Functionen des Staats den Gesetzen unterworfen, nach denen sich das organische Staatsleben richtet; aus der bloßen staatswirthschaftlichen Ordnung ist eine verfassungsmäßige Staatswirthschaft geworden, die nach den allgemeinen Grundsätzen des verfassungsmäßigen Regierungsrechts geregelt wird; und diese verfassungsmäßige Staatswirthschaft nennt man nach ihrem Hauptgebiete die Lehre vom Budget.

So wie nun auf diese Weise das Princip der Verfassungsmäßigkeit mit den Kategorien von Gesetz und Verordnung, Haftung und Verantwortlichkeit in die Staatswirthschaft hineintritt, so bleibt sie selbst kein einfacher Begriff mehr. Es erscheinen

vielmehr jetzt die Functionen, welche sie umfaßt, selbständig nebeneinander; der Staatshaushalt wird ein öffentlich rechtliches System und daher jetzt erst für eine wissenschaftliche Behandlung empfänglich. Das System ist einfach und naturgemäß; die wichtigste Forderung bei seiner Betrachtung ist die, es als eine Einheit, oder vielmehr als eine einheitliche Function zu erkennen; denn in der Wirklichkeit ist es eine solche geworden. Die Elemente dieses Systems sind demnach zuerst die Bildung des staatswirthschaftlichen Gesetzes, das wir eben das Budget nennen, dann die mechanische Ausführung dieses Gesetzes in der Staatsrechnung und Geldverwaltung, und endlich das System der Controle, welches darüber wacht, daß in Cassa und Zahlung auch wirklich das staatswirthschaftliche Gesetz zur Ausführung gelange.

Es liegt in dem oben bezeichneten Wesen der Staatswirthschaft, weshalb wir eigentlich so wenig über dieselbe in der Literatur finden. Das vorige Jahrhundert gelangt eigentlich nicht weiter als bis zu dem Satze, daß es überhaupt ein organisches Verhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben bei den Völkern geben müsse, was zuerst Montesquieu, XIII, Kap. 12 („Verhältniß der Höhe der Abgaben zum Reichthume der Völker") aussprach; ähnlich dann Sonnenfels („Princip", S. 27), Pölitz, „Encyklopädie", VI, 43 u. a. Der erste, der ein Princip aufstellt, ist Justi, „Finanzwesen", S. 45; er will, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten sollen; Necker, „Admin. des Fin., de la France", I, 33, weist dann auf die Gefahren und Folgen zu hoher Besteuerung hin. In unserm Jahrhundert wird namentlich in den ersten Jahrzehnten die Frage in direct entgegengesetztem Sinne entschieden; die Forderung tritt auf, daß vielmehr die Ausgaben die Einnahmen bestimmen sollen; so Schmalz, „Staatswirthschaftslehre", II, 152; Fulda, „Handbuch der Finanzwissenschaft", S. 9, 10; Pölitz, „Encyklopädie", VI, 48, namentlich Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 128. Aber einig wird man sich nicht; s. den ganzen Streit vorzüglich Aretin, „Staatswirthschaft und Constitutionelle Monarchie", II, IX, §. 2, S. 200 fg., mit der Literatur der theoretischen Discussion. Die Verfassungen selbst sind noch nicht entwickelt genug, um zum Begriffe des Budgets als des Gesetzes für die Staatswirthschaft zu gelangen; daher bleiben die dahin gehörigen Fragen meist in denen für die Finanzverwaltung stecken, wie bei Jacob, oder im technischen Element, wie bei Malchus. Man kann sagen, daß erst seit 1848 die selbständige Bedeutung des Staatshaushalts hervortritt — freilich nicht immer; so hat Umpfenbach das ganze Gebiet ver-

gessen, und welcher Meinung Pfeiffer („Einnahmen", S. 10 fg.) ist, haben wir nicht ersehen können. Das Bedeutendste, was hier geleistet ist, sind ohne Zweifel die beiden Werke von C. Freiherrn von Czörnig, „Systematische Darstellung der Budgets von Großbritannien, Frankreich, Preußen und Oesterreich 1862 mit dem ganzen Material der Jahre 1862 und 1863", und dessen „Darstellung und Einrichtung über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baiern, Würtemberg, Baden, Frankreich und Belgien 1866". Die gewöhnliche Statistik gibt die Ziffern, die für die Sache sehr lehrreich sind, aber für Recht und Ordnung natürlich wenig nützen. Durch Czörnig's Werke ist es jetzt leicht, den Ueberblick zu erhalten; das historische Element aufzunehmen, lag leider nicht in seiner Absicht. Hock und Bocke haben daneben für Frankreich und England speciell den Gegenstand so gründlich erörtert, daß im Folgenden die leitenden Gedanken genügen dürften.

A. Die Staatswirthschafts-Gesetzgebung oder das Budget.

Begriff und Elemente der Geschichte.

Das Budget oder das Staatswirthschaftsgesetz ist nun dasjenige Gesetz, welches ziffermäßig die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben des Staats zusammenfaßt und die erstern wie die letztern somit gesetzlich in der Weise fixirt, daß das Ministerium der Finanzen nach den bestehenden Finanzgesetzen die erstern zu erheben und die letztern dem Verwaltungsministerium zu übergeben hat, welche sie nach den bestehenden Verwaltungsgesetzen verwenden. Ist jenes nicht thunlich und bedarf die Verwaltung einer Anleihe, so soll diese Anleihe formell als selbständiges Gesetz bestimmt werden, das aber natürlich seinem Wesen nach mit dem gesammten Budget zusammenhängt.

Das Budget enthält daher ein vollständiges Bild des Staatslebens, soweit dasselbe durch wirthschaftliche Mittel bedingt erscheint. Je höher ferner ein Budget entwickelt ist, desto mehr kommen die Grundsätze, welche für das Ganze gelten, auch für jeden Theil der Verwaltung zur Geltung. So ist das Budget

in seiner höchsten Gestalt ein System von Verwaltungsbudgets, und jeder seiner Theile muß daher auf dieselbe Weise behandelt werden wie das Ganze. Nur wird dabei dieses Ganze naturgemäß von der Volksvertretung im ganzen der Discussion unterzogen, während die einzelnen Theile den Fachmännern zugewiesen werden. So wird die Ausbildung des Budgets der Proceß, durch welchen der Staat zum Bewußtsein einerseits seiner Aufgaben, andererseits seiner Kräfte gelangt und das Verhältniß zwischen beiden objectiv feststellt. Daher ist das Budget stets der Schwerpunkt aller Verhandlungen der Volksvertretung gewesen und wird es bleiben.

Ebendeshalb nun ist es klar, daß sich dieser Staatshaushalt weder rasch noch gleichmäßig hat bilden können. Das, was Europa gegenwärtig in dieser Beziehung besitzt, ist vielmehr das Ergebniß einer langen und kampfvollen Geschichte, die reich an den wichtigsten Erscheinungen und Fragen ist. Der Kern dieser Geschichte ist der Uebergang von der einfachen Staatsrechnung, welche die Finanzverwaltung zu allen Zeiten hat machen und ablegen müssen, zum Budget, in welchem die Volksvertretung den gesammten Haushalt verwaltet und zum staatswirthschaftlichen Gesetz macht, sodaß die Staatsrechnung mit ihrer ganzen Ordnung jetzt nach den Erfordernissen der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung sich richtet. Legt man aber auch hier die gesellschaftlichen Elemente und die daraus hervorgehende Stellung des Königthums zu Grunde, so ist die historische Stellung des gegenwärtigen Budgets eine leichtverständliche.

In der Staats- und Verwaltungslosigkeit der Geschlechterordnung gibt es natürlich keinen Staatshaushalt; alles öffentliche Eigenthum erscheint noch als persönliches Eigenthum des Königs, und niemals hat der Grundbesitz bis auf die neueste Zeit es bis zum rationellen Haushalte gebracht. In der ständischen Epoche dagegen bildet sich der erste Organismus einer Regierung; der „Amtmann" tritt auf; jedes Amt hat seinen Kreis; die Regalien fangen an eine allgemeine Einnahme zu bilden, und so entstehen die ersten Verrechnungen dieser Amtleute mit dem Könige. Der letztere muß daher jetzt eine eigene Kammer zum Zwecke dieser Verrechnungen errichten; das ist die Camera Principis, welche zugleich die Domänen verwaltet, über die Regalien Buch führt,

und wo Steuern und sonstige außerordentliche Einnahmen auftreten, dieselben verzeichnet. So entsteht die erste rohe Organisation der Staatsrechnung, die Hofkammern, die Cour des comptes in Frankreich, die Court of exchequer in England. Allein noch sind alle diese Einnahmen sowie die Rechte und Besitzungen, worauf sie sich stützen, Eigenthum des Königs; er hat niemand Rechenschaft zu geben, und eine organische Verwaltung existirt nicht. Bei aller Verschiedenheit im einzelnen ist daher die Sache selbst in ganz Europa wesentlich dieselbe: der Staatshaushalt ist der rein königliche Haushalt, der mit den wirthschaftlichen Interessen des Staats noch wenig zu thun hat. Als nun im 17. und namentlich im 18. Jahrhundert das Königthum die Stände unterwirft und die Steuern zu regelmäßigen Einnahmen macht, entsteht allerdings ein weit ausgebreiteter, systematisch entwickelter Organismus für die Verrechnung der Staatseinnahmen, und die Bedeutung der verschiedenen „Hofkammern" nimmt zu; allein das Princip bleibt dasselbe: die Einnahmen sind Einnahmen des Königs, das Recht auf dieselben ist sein Recht, eine Rechenschaft darüber gibt es nicht; die wichtigsten Theile der innern Verwaltung bleiben nach wie vor in den Händen der Stände; der König verwaltet noch wenig und zahlt noch weniger, und es ist klar, daß eine ganz andere Basis gefunden werden muß, um zu einem wirklichen Staatshaushalte zu gelangen.

Diese Basis nun war eine doppelte, und zwei Staaten in Europa haben ihrerseits jede Seite derselben in höchst merkwürdiger Weise vertreten. Das waren England und Preußen.

England hatte schon im 17. Jahrhundert den königlichen Absolutismus gebrochen und die Steuerbewilligung gewonnen. Die Folge davon war die Durchführung des Princips der wirthschaftlichen Verantwortlichkeit der Regierung für die Verwaltung der Steuern, denn das Volk sah mit Recht diese Steuern als die seinigen an und betrachtete die Regierung als seinen Mandatar. So entstand der große Grundsatz der Bewilligung nicht blos der Steuern als Einnahmen des Staats, sondern auch der Verwendung derselben als der Verwaltung desselben; und auf diesem Wege hat die englische Volksvertretung in und mit den Steuern sich zugleich die ganze Verwaltung des Staats unterworfen. Das ist, wie wir an einem andern Orte dargelegt haben, die eigent-

liche Idee des Selfgovernments — die verfassungsmäßige Verwaltung auf Grundlage der Steuerbewilligung. Dieses große Princip hat England für Europa gewonnen.

Allerdings war die Folge davon, daß dieses Recht der Steuerbewilligung sich von Anfang an nicht an ein systematisches Budget, sondern eben an die einzelnen Steuern anschloß. Der Staatshaushalt bestand daher aus lauter einzelnen Theilen, deren Basis jedesmal eine bestimmte Steuer war. Und von dieser historischen Basis hat sich England auch jetzt noch nicht ganz trennen können. Dazu kam der große Umfang seiner Selbstverwaltung, welche ihre Steuern örtlich aufbrachte und aufbringt. England hat daher zwar den freien, nicht aber den organischen Staatshaushalt in Europa begründet.

Das Reich, das diesen letztern erzeugte, war Preußen. Hier war das Land arm, die königliche Macht von außen beständig bedroht, die Gestalt des Reichs ungünstig, die Feinde mächtig und wachsam. Neben dem energischen Charakter seiner Fürsten bedurfte daher Preußen eines zweiten Moments, das als seine Lebensbedingung angesehen werden mußte. Es mußte einen wohlgeordneten, streng gehandhabten Staatshaushalt führen. Preußen hat dies von allem Anfang an begriffen; es ist die Heimat des besten und sparsamsten administrativen Staatshaushalts, den Europa kennt. Und von allem, was es ist und leistet, verdankt es diesem strengen administrativen Haushalte nicht das Wenigste.

England und Preußen waren daher die Muster aller Staatswirthschaft im vorigen Jahrhundert. Frankreich ging daneben unter der Last seiner Unwirthschaft zu Grunde. Da kam die Revolution. Mit ihr zwei Principien für den Staatshaushalt, abgesehen von ihren Folgen für die Staatseinnahmen. Das erste war die Einheit desselben, das zweite war die Freiheit. Die erste machte aus dem System der Einnahmen und Ausgaben ein Ganzes und schuf so das, was wir jetzt das Budget nennen; die zweite brachte die Verantwortlichkeit der Verwaltung hinein und zwang damit die Regierung, das ganze Budget in die einzelnen Gebiete der Ministerien aufzulösen, um die Verantwortlichkeit an jedem einzelnen derselben praktisch durchführen zu können. Die eigentliche Revolution gelangte freilich nicht weiter

als bis zur Aufstellung dieser Principien; unter Napoleon bildete sich dann das administrativ-einheitliche Element im hohen Grade aus; unter der Restauration trat dann der Grundsatz der Verantwortung systematisch durchgeführt hinzu; und so entstand in den zwanziger Jahren das, was wir das gegenwärtige Budget nennen, das vollständige Staatshaushaltsgesetz, in welchem sowol die Ausgaben als die Einnahmen und endlich das Ganze Gegenstand selbständiger Gesetzgebung wurden. Die deutschen Staaten folgten diesem Beispiele, aber langsam und stückweise; der Süden mit seinen Verfassungen ging seit 1818 voran; die Mitte Deutschlands schwankte hin und her und gelangte (Sachsen, Hessen) erst nach 1830 zu den Elementen eines verfassungsmäßigen Staatshaushalts; der Norden (Preußen, Hannover) lehnte noch immer jede Theilnahme des Volks an seiner Staatswirthschaft ab, und Oesterreich dachte nicht daran, dieselbe zu gewähren. Erst das Jahr 1848 bringt dann den Sieg der verfassungsmäßigen Gesetzgebung überhaupt und namentlich für die Staatswirthschaft, und jetzt ist mit Ausnahme Rußlands dieser Grundsatz für ganz Europa ein geltender.

So ist das „Budget" entstanden; es ist in Deutschland noch sehr jung; wir sind auch in dieser Beziehung erst seit einem halben Menschenalter in die Reihe der civilisirten Nationen getreten. Jetzt aber ist es nothwendig, sich über Inhalt und Form dieses Budgets klar zu sein. Die Kenntniß desselben bildet eine der wesentlichen Bedingungen für jede öffentliche Thätigkeit; und im Grunde ist die Sache selbst eine ebenso einfache als leicht verständliche.

Eine eigentliche Geschichte des Staatshaushalts im obigen Sinne gibt es nicht; die Grundzüge derselben sind indeß so innig mit der ganzen Verfassungsgeschichte verflochten, daß die letztere ohne die erstere kaum gegeben werden kann. Eine eingehende Darstellung würde von hohem Interesse sein, allein sie ist ohne große archivalische Untersuchungen nicht ausführbar, denen tüchtige Studien über die Finanzen vorausgehen müßten. Englands Entwickelung ist am besten bei Gneist dargelegt; namentlich der §. 68, „Das Grundverhältniß von Gesetz und Steuerbewilligung" („Englisches Verfassungsrecht" II, 832 fg. Die Arbeiten von Herdegen und Regenauer gehen nicht über die neueste Zeit zurück. Das öffentliche Recht der preußischen staats-

wirthschaftlichen Gesetzgebung als Theil des Verfassungsrechts ausführlich bei Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie“, II, §. 64 fg.

Die Bildung des Budgets.

(Die staatswirthschaftliche Gesetzgebung.)

Das Budget ist demnach jetzt das auf verfassungsmäßigem Wege zu Stande gekommene Staatswirthschaftsgesetz. Die Bildung dieses Gesetzes ist in den Grundzügen dieselbe wie die jedes andern Gesetzes. Allein bei der immer wachsenden Bedeutung der Staatswirthschaft überhaupt und bei dem Umfang, in welchem die letztere in die Einzelwirthschaft hineingreift, hat sich nun jener Act, durch welchen der Staat seine ganze Wirthschaft wie in Einem Griffe zusammenfaßt, mehr und mehr in seine einzelnen Theile aufgelöst. Die Bildung des Budgets muß daher jetzt als ein vielgestaltiger Proceß angesehen werden, in welchem jedes Moment seinen eigenthümlichen Inhalt und seine eigenthümliche Form hat. Die Grundzüge sind folgende.

Jede Bildung des Budgets hat zwei Grundlagen. Die erste ist die Feststellung des Bedarfs. Diese geschieht durch die einzelnen Ministerien, je nach ihrem Ressort, und theilt sich in die ordentlichen oder systemisirten und die außerordentlichen Ausgaben oder Credite. Die Zusammenstellung derselben wird dann dem Finanzminister übergeben. Sie unterscheiden sich von den folgenden, indem sie in der Hauptsache feste Summen ausmachen. Etwas anders gestaltet sich das zweite Element.

Neben der Bestimmung der Ausgaben tritt die Bestimmung der Einnahmen auf, deren Berechnung und Zusammenstellung Sache des Finanzministers ist. Diese hat naturgemäß immer bis zu einem gewissen Grade auf einer wahrscheinlichen Annahme zu beruhen. Die Bestimmung dieser wahrscheinlichen Größe der Einnahmen ist eine der schwierigsten, aber auch der wichtigsten Aufgaben der Finanzverwaltung. Sie setzt eine genaue Bekanntschaft mit den volkswirthschaftlichen Zuständen und der Fähigkeit derselben voraus, dem Staate ein bestimmtes Maß von Einnahmen zu geben; die Richtigkeit dieser Berechnung wird die Grundlage für die Summen, welche die Staatsverwaltung für ihre Zwecke

gebrauchen darf, und auf ihr beruht daher zuerst und zumeist das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben des Staats. Es ist natürlich unmöglich, darüber etwas Allgemeingültiges zu sagen, da dies sich stets nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes richten muß.

Nur das muß als Princip gelten, daß dieser Wahrscheinlichkeitsrechnung stets die Durchschnittsrechnung der vergangenen Jahre zu Grunde liegen muß und daß erst diese für die erstere ein gewisses Maß der Sicherheit gibt, indem ein Abweichen der wahrscheinlichen Annahme von den Durchschnitten vorliegender Ergebnisse stets einer besondern Begründung bedarf, um gelten zu können. Im allgemeinen kann man jedoch, wenn die wirklichen Einnahmen eine regelmäßige Steigerung erfahren haben, eine solche auch für die Zukunft als wahrscheinlich setzen; jedoch muß dabei als Grundsatz gelten, daß man die Thatsache des Fortschritts der Einnahmen niemals blos nach ihrer ganzen Summe ohne Unterscheidung der Wahrscheinlichkeitsrechnung über den zu erwartenden Fortschritt zu Grunde legen darf, sondern vielmehr dieselbe auflösen und die Quellen der Steigerung in den einzelnen Einnahmen aufsuchen und erst nach dem Verhältnisse dieser letztern die Wahrscheinlichkeit der Zunahme und Abnahme bestimmen muß. Der finanzielle Werth einer solchen Berechnung beruht demnach auf dem Eingehen in diese einzelnen Punkte der Einnahme; je genauer das letztere ist, desto größer ist der Werth des Voranschlags für das Staatseinkommen, und umgekehrt. Und es ist nicht überflüssig, daran zu erinnern, daß auch das Urtheil Einzelner in seinem Werthe sich nach denselben Regeln richtet; nirgends sind allgemeine Phrasen weniger zulässig als gerade auf diesem Punkte.

Auf Grundlage der Nachweisung des Erfordernisses für die Verwaltung und der Wahrscheinlichkeit der Einnahmen für die Finanzen wird dann der Staatsvoranschlag gebildet, dessen Inhalt die Nachweisung der wahrscheinlichen Einnahme und die ziffermäßige Zuweisung der einzelnen Summen für die Ausgaben der Verwaltung enthält. Der Staatsvoranschlag ist demgemäß die Grundlage für den wirklichen Staatshaushalt.

Dem Staatsvoranschlage folgt dann die Berathung desselben im Ministerrathe. Der Inhalt und Zweck dieser Berathung ist

durch die Natur der Sache gegeben. Sie erscheint der Regel nach als der Versuch, die Anforderungen der einzelnen Theile der Verwaltung gegenüber den Finanzen geltend zu machen. Die Form dieser Berathung ist naturgemäß je nach der Verfassung der Staaten eine verschiedene, aber der Inhalt derselben ist im wesentlichen stets derselbe. Bei den Staaten mit Volksvertretung geht die Berathung des Voranschlags im Ministerrathe der Berathung im Körper der Volksvertretung vorauf, und diese schließt sich dann als zweites Glied an jene an. Wo die letztere nicht stattfindet, schließt die ministerielle Berathung mit einem Uebereinkommen der einzelnen höchsten Organe der Verwaltung über die einzelnen Positionen des Voranschlags. Kommt ein solches Uebereinkommen nicht zu Stande, so bleiben die unentschiedenen Punkte der Entscheidung der höchsten Staatsgewalt vorbehalten.

Der auf diese Weise gebildete Staatsvoranschlag wird alsdann nach verfassungsmäßigem Rechte der Volksvertretung zur Berathung und Beschlußfassung vorgelegt. Die historische Entwickelung des Staatshaushalts hat es begründet, daß man diesen Act der Beschlußfassung mit dem Namen der „Steuerbewilligung" bezeichnet. Es ist klar, daß diese Bezeichnung durchaus nicht mehr die richtige ist. Die Bewilligung der Steuern bildet zwar einen wesentlichen Theil der ganzen staatswirthschaftlichen Gesetzgebung, aber keineswegs das Ganze; denn erstlich gehört neben derselben auch die Beschlußfassung über das wirthschaftliche Einkommen des Staats dazu, zweitens die Bewilligung zur Benutzung des Staatscredits, drittens aber und vor allem auch die Bewilligung der Ausgaben. Der Ausdruck Steuerbewilligung sollte daher aus diesem Gebiete ganz wegfallen. Was aber die Beschlußfassung über den Staatsvoranschlag — die sogenannte Budgetberathung — betrifft, so ist es klar, daß sie nothwendig aus einer bloßen Berathung über Summen und Ziffern zu einer Berathung über die Verwaltung selbst werden muß, welcher die beschlossenen Einnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die Steuerbewilligung bedeutet daher in Wahrheit nicht etwa blos die Bewilligung der Steuern, sondern ist die Haupterscheinung des Princips des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts im Staatsleben überhaupt; die Forderung nach derselben, der Kampf um sie, ihre Gültigkeit und ihr Werth sind keine staatswirthschaftlichen, sondern verfassungsmäßige Principien und

Fragen, und liegen daher außerhalb des Kreises, mit dem die Lehre vom Budget zu thun hat. Wenn diese Berathung zu Ende ist, tritt der letzte Act in der Bildung des Staatswirthschaftsgesetzes ein.

Dieser letzte Act ist die allerhöchste Sanction. Die allerhöchste Sanction des Voranschlags macht aus demselben das Staatshaushaltsgesetz für die Zeit, auf welche dasselbe berechnet ist. Sie legt der Finanzverwaltung die Pflicht auf, den übrigen Zweigen der Verwaltung die im Voranschlage bestimmten Summen zu zahlen und für ihre Herbeischaffung zu sorgen; sie gibt den Verwaltungszweigen das Recht, in der vom Voranschlage bestimmten Weise über die ihnen zur Verfügung gestellten Summen zu disponiren. Sie enthält damit zugleich die Anerkennung aller Gesetze, welche die Formen der Einnahmen bestimmen; eine Aenderung muß dann schon durch ein besonderes Gesetz erlassen werden. Die allerhöchste Sanction ist eigentlich der Punkt, wo die Verantwortlichkeit der Finanzverwaltung beginnt. Die letztere hat dafür einzustehen, daß einerseits ihre Berechnungen im wesentlichen richtig sind, und andererseits, daß die einzelnen Verwaltungszweige ihre Erfordernisse wirklich ausbezahlt erhalten. Es ist gänzlich falsch, die Verantwortlichkeit in der Staatswirthschaft von der Steuerbewilligung als irgendwie abhängig zu denken; sie hat nur einen Sinn dem Staatsoberhaupte gegenüber und enthält die Verpflichtung, nach dem Staatsbudget zu verfahren, eine Verpflichtung, welche nicht auf der Steuerbewilligung, sondern auf der allerhöchsten Sanction beruht, da erst diese aus dem Voranschlage ein Gesetz macht. Daß in gewissen Verfassungen die Volksvertretungen ganz oder zum Theil das Gericht constituiren, welches solche Uebertretungen beurtheilt, ändert an dem wahren Verhältnisse nichts; ebenso wenig das Recht der Anklage, welches demselben zuweilen zusteht. Das Wesen der Sache bleibt dabei stets dasselbe und beruht auf dem Grundsatze, daß die allerhöchste Sanction aus dem Voranschlage ein Gesetz macht, welches von niemand verletzt werden darf.

Berechnung, Voranschlag und allerhöchste Sanction haben nun endlich, wie das in der Natur eines guten Haushalts liegt, auch nur Gültigkeit für eine bestimmte Zeit, für welche Einnahmen und Ausgaben festgestellt werden. Dieser bestimmte Zeit-

raum für den Entwurf und die Gültigkeit des Voranschlags heißt die Wirthschaftsperiode des Staatshaushalts. Diese Wirthschaftsperiode hat wieder zwei Formen und daher auch zwei Namen. Zuerst ist ein formeller Abschluß der Rechnungen nothwendig, wie bei jeder Verwaltung, der sich dann freilich nur auf die wirklich bereits eingekommenen oder fälligen Einnahmen bezieht; der Zeitraum dafür heißt die Rechnungsperiode. Derjenige Zeitraum dagegen, der die gesammte Bewegung der Einnahmen und Ausgaben nach einer wahrscheinlichen Berechnung in einer bestimmten Zeit umfaßt, heißt die Finanzperiode. Die Finanzperiode ist naturgemäß stets länger als die Rechnungsperiode; bei ihr sind die Ziffern nur der Ausdruck des eigentlichen Gegenstandes der Staatswirthschaft, der Steuerkraft des Volks und des Ganges der Staatsverwaltung; bei der Rechnungsperiode sind sie dagegen die eigentliche Hauptsache. Die Rechnungsperiode ist demnach die Periode des Staatshaushalts, die Finanzperiode ist die Periode der Staatswirthschaft. Die Ausdrücke Netto- und Bruttobudget bezeichnen, daß im erstern Falle die Erhebungskosten der Einnahmen, sowol bei den wirthschaftlichen Staatseinkommen als bei den Steuern, bereits abgerechnet sind, während im letztern die gesammte Roheinnahme aufgeführt wird. Es ist viel Streit über diese unfertige Bezeichnung. Richtig ist, daß jede Einnahme nach den Regeln der Buchführung ihre Ausgabe als Belastung auf dem Debetfolium hat und somit jeder Posten als Ganzes zur Abstimmung gebracht wird.

Auf diese Weise bestimmt sich die gesetzliche Ordnung der ganzen Bewegung der Einnahmen und Ausgaben. Man nennt dieselben auch mit fremdem, aber ungenauem Namen Budget und das Ergebniß des Budgets die Bilanz des Staatshaushalts. Es ist mit dem Namen nichts gewonnen; im Gegentheil macht derselbe durch den in ihm liegenden Mangel an Unterscheidung der einzelnen Momente die Sache nur für die oberflächliche Besprechung, nicht für die wissenschaftliche Behandlung leichter.

Das nun ist das Staatswirthschaftsgesetz; und jetzt ist es leicht, die Kategorien der vollziehenden Gewalt daran anzuknüpfen. Für die Einnahmen, wie sie im Budget vorkommen, hat der Finanzminister die Executive; er hat sie zweitens für die Uebergabe an die einzelnen Verwaltungsminister. Dagegen geht ihn

natürlich die Verwendung der an die letztern ausgezahlten Summen nichts an; hier hört seine Gewalt und mithin auch seine Verantwortlichkeit auf, die der Verwaltungsbehörden tritt ein, und das Gebiet der eigentlichen Verwaltung beginnt. Jene Vollziehung der Bestimmungen des Budgets durch das Finanzministerium ist aber selbst eine doppelte. Einerseits hat es dafür zu sorgen und ist dafür verantwortlich, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Einnahmen durch seine Organe auch wirklich erhoben werden; diese Erhebung ist es, welche wir, für sich betrachtet, die Finanzverwaltung im engern Sinne nennen; und hier beginnt daher das Gebiet der Finanzwissenschaft als Theil der Staatswirthschaft. Andererseits vollzieht es das Gesetz durch die Auszahlungen und das damit verbundene Buchhaltungs- und Zahlungswesen; und hier beginnt daher der zweite Theil der Lehre vom eigentlichen Staatshaushalte.

Dieser eigentliche Staatshaushalt hat nun in den verschiedenen Staaten Europas eine verschiedene Form bei wesentlich gleichem Inhalte und gleichen Grundsätzen, und es ist von großem Interesse, dieselben sich zu vergegenwärtigen.

Wenn man die Budgetbildung in England, Frankreich und Deutschland vergleicht, so kann man im allgemeinen sagen, daß sich dieselbe in England wesentlich historisch entwickelt hat, daß sie in Frankreich sich an eine möglichst strenge Kassenführung und Buchhaltung anschließt, und in Deutschland die Grundlage derselben wesentlich die Theorie ist. Doch ist der Einfluß des englischen Budgetwesens für ganz Europa maßgebend geworden, sodaß bei aller Verschiedenheit die Grundzüge der Budgetbildung wol in allen Staaten die gleichen sind. Diese Grundzüge derselben sind für die drei großen Staatenbildungen folgende.

Die ganze Budgetbildung **Englands** beruht darauf, daß die durch ein besonderes Finanzgesetz einmal festgestellten **Einnahmen**, und die durch ein besonderes Verwaltungsgesetz einmal festgestellten **Ausgaben nicht mehr der jährlichen Bewilligung** oder Verhandlung im Parlament unterliegen, sondern nur als Inhalt der Staatsrechnung dem Parlament mitgetheilt werden, sodaß der Gegenstand der jährlichen Parlamentsverhandlungen sich auf ungefähr ein Viertheil der ganzen Staatsrechnung beschränkt. Allein dennoch müssen auch die Beträge der gesetzlichen Einnahmen und Ausgaben dem Parlament zur Kenntniß vorgelegt werden, sodaß diese Vorlage, in der Form zwar ein Ganzes ist, rechtlich aber aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen besteht. Das Verfahren, welches daraus entsteht, ist fol-

gendes. Zuerst legt der Finanzminister die ganze Staatsrechnung in Einnahmen und Ausgaben, und zwar die Einnahmen theils nach dem veranschlagten Betrage der gesetzlichen, theils nach dem der vorher für das Jahr geforderten Steuern (namentlich der Jncome tax), vor; die Ausgaben sind in acht Hauptklassen und gleichfalls nach der obigen Unterscheidung getheilt. Darauf constituirt sich das ganze Haus in bekannter Weise als Comité, und wählt dann zwei Hauptausschüsse, den einen für die Ausgaben (Comittee of supplies), den andern für die Einnahmen (Comittee of ways and means — der Wege und Mittel [zur Deckung]). Der Bericht beider Ausschüsse wird dann Gegenstand der Berathung; hierbei hält der Finanzminister seinen Hauptvortrag, der seinen eigentlichen Finanzplan darlegt; und dann wird der Beschluß des Hauses gefaßt, die Appropriation Act, welche wesentlich dazu bestimmt ist, die einzelnen Verwendungen der bewilligten Summen gesetzlich festzustellen. Damit ist jede Ueberschreibung (Revirement) des etwaigen Ueberschusses eines Etats auf die Ausgaben des andern streng beseitigt und neben dem Rechte des Finanzministers auf die Erhebung der dauernd gesetzlichen und der jährlich bewilligten Summen steht die Pflicht desselben, sie auch wirklich zu erheben und auszugeben. Der Unterschied von Netto- und Bruttobudget, dem deutschen Staatshaushalte gehörig, erscheint hier daher gar nicht; ebenso wenig ist das „Budget" eine formale Einheit wie auf dem Continent, und die Steuerbewilligung tritt überhaupt wesentlich bei dem Erlasse der Finanzgesetze, bei der Budgetbildung dagegen nur da auf, wo der Finanzminister neue und jährliche Ausgaben und Einnahmen in Vorschlag bringt, sodaß die ganze Budgetberathung in England viel kürzer ist und eine wesentlich andere Gestalt erhält als in Frankreich und Deutschland. Die Summe der festen jährlichen Ausgaben (30 Millionen) detaillirt bei Gneist, a. a. O., S. 768 fg. und S. 843. Doch zeigt das Folgende, wie tief die englischen Grundsätze auf den ganzen Staatshaushalt des Continents eingewirkt haben. Die Literatur ist reich, soweit es sich um das verfassungsmäßige Element dabei handelt; Verweisung auf die Werke von Cox, Fischel, denen Vincke's kleine Schrift vorangeht; erste genaue, mit den betreffenden Gesetzen versehene Darstellung des ganzen Verfahrens in Verbindung mit der Organisation der Finanzen bei Gneist, a. a. O.; dazu über das Budget speciell Czörnig, „Systematische Darstellung", S. 19—27; die Geschichte, jedoch mit vorzugsweiser Beschränkung auf die Einnahmen, bei Vocke. Die ganze öffentlich-rechtliche Frage und den Unterschied zwischen England und dem Continent hat Gneist in seiner kleinen Schrift: „Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung", 1867, kurz und höchst klar behandelt.

Wesentlich anders sind bei gleichen Grundgedanken die Natur, die Form und das Recht der französischen Budgetbildung.

Die gegenwärtige Ordnung ihres öffentlichen Rechts beginnt bereits im vorigen Jahrhundert mit dem „Compte rendu au Roi" von Necker 1781. Die verzweifelte Lage des ganzen Staatshaushalts ließ schon damals diesen ersten großen Staatshaushaltsbericht nicht wie in England bei einzelnen Angaben stehen; er umfaßte vielmehr die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben des Staats, weil seine Aufgabe doch zuletzt wesentlich darin lag, nicht so sehr Ordnung zu bringen als Hülfe zu suchen. Die erste große Staathaushaltsrechnung Europas war daher auch das erste systematische Bruttobudget; und dieses hat das französische Budget bis auf den heutigen Tag beibehalten; es ist stets ein genaues Bruttobudget geblieben. Die Revolution erzeugte dann das Princip des allgemeinen Staatswirthschaftsgesetzes durch Beschluß der Volksvertretung; die letztere fiel zwar unter Napoleon weg, allein die Einheit der gesammten Staatsrechnung blieb. Die gesammte Jahresrechnung ward jährlich wieder genau durchgenommen, und mit diesem zweiten Grundsatze begann nun die Epoche der Restauration. Hier stellten jetzt die Kammern die Forderung, daß sie — im Unterschiede von England — jährlich das ganze Bruttobudget bewilligen und berathen wollten. Natürlich ward dies letztere zu einer beinahe leeren Form; aber es hatte die Folge, daß die Finanzverwaltung die ganze den Franzosen eigenthümliche mathematische Genauigkeit und Umständlichkeit auf das Budget verwendete, um den Forderungen der Kammern zu genügen. So entstanden die zwei Richtungen nebeneinander, welche die Geschichte des französischen Budgets charakterisiren. Die erste ist der Kampf um das Recht und die Aufgaben der Kammern gegenüber dem massenhaften Material der Staatsrechnung; die zweite ist die höchst genaue Entwickelung des Staatsrechnungswesens, das die Möglichkeit eines genauern Eingehens auf die Einzelheiten theils geben, theils dieselben ersetzen sollte. Aus dem erstern dieser Elemente geht nun ein beständiges Schwanken über den Inhalt und die Form der Steuerbewilligung der Kammer hervor, das namentlich im Anfange der zwanziger Jahre in den Vordergrund tritt, und sich in zwei Fragen zuspitzte. Die erste war die nach der Scheidung des Ausgabe- und Einnahmebudgets. Nach dem Sturze Napoleon's wurden 1814—19 die Ausgaben und Einnahmen in Ein Budget zusammengefaßt; 1819 und 1820 wurden sie in zwei selbständig bewilligte Budgets geschieden; von da bis 1828 wurden beide wieder verbunden in Ein Gesetz; dann wurden sie wieder geschieden bis 1831, bis man endlich seit diesem Jahre wieder Ein Budget macht. Das ist geblieben; aber die Revolution brachte die Frage wieder in anderer Form. Allerdings behielt die Volksvertretung das Recht der Bewilligung des Budgets, aber die Form bleibt zweifelhaft. Seit 1852 wird das Budget zwar im ganzen berathen, aber für jedes Ministerium im besondern bewilligt (Const. 14. Januar 1852); die großen Uebelstände, die

sich daran knüpften, hatten zur Folge, daß endlich das Decret vom 31. Mai 1862 die neue Form in die französische Budgetbewilligung einführte, wonach jeder Minister sein Budget dem Finanzminister übergibt, die Zusammenstellung wird dann dem Conseil d'État zur Prüfung vorgelegt, von da dem Corps législatif, in welchen dann ein Ausschuß des Conseil d'État das Budget vertritt, sodaß die Verantwortlichkeit der Minister damit auch auf diesem Punkte glücklich beseitigt ist. So ist die erste Frage entschieden. Die zweite Frage bezieht sich auf das englische Princip der Scheidung zwischen den festen, der Bewilligung entzogenen, und den jährlich zu bewilligenden Ausgaben. Der Streit bewegte sich in den zwanziger Jahren lange hin und her; doch blieb es bei dem Princip der Bewilligung des Gesammtbudgets. Vergl. die Verhandlungen bei Malchus („Finanzwissenschaft", II, S. 93 fg. Ansichten Laffitte's aus dem „Moniteur" von 1822 und 1823 ebendas. S. 114). Später ist diese Frage nicht wieder aufgenommen, und das Budget wird als Ganzes, freilich nach seinen Haupttheilen (principe de la spécialité), berathen. Die Folge ist, wie gesagt, die Unmöglichkeit eingehender Berathung, und die Nothwendigkeit, den Schwerpunkt in die Staatsrechnung zu legen. Daher die höchst ausführliche und systematische Gesetzgebung über das Staatsrechnungswesen (comptabilité), wie sie kein anderes Land aufzuweisen hat. Frankreichs Budgetverhandlung ist der entscheidende Beweis dafür, daß die Aufgabe, das ganze Bruttobudget jährlich zu berathen, die Steuerbewilligung factisch illusorisch macht, während Englands System beweist, daß der Werth der Budgetverhandlungen in dem Grade steigt, je bestimmter dieselben sich auf die nicht dauernden Ausgaben beziehen.

In Deutschland endlich hat das Budgetrecht einen andern Verlauf genommen. Das Staatsrechnungswesen ist schon im vorigen Jahrhundert Gegenstand der Theorie (s. unten). Damals nun machte die große Selbständigkeit der Landestheile, der Domänen und der Körperschaften mit ihren Funden eine formale Einheit des Budgets unmöglich. Der Grundcharakter dieser Zeit ist daher die Einzelabrechnung für die einzelnen Zweige des Staatshaushalts, die man als „Etats" bezeichnete; die ganze Staatsrechnung heißt daher auch „Etatisirung"; von einem Budget ist natürlich noch keine Rede. Das letztere beginnt erst nach dem Sturze Napoleon's, aber auch nur langsam und stückweise; zuerst seit 1818 die süddeutschen Staaten, dann die mitteldeutschen seit 1830, endlich die norddeutschen und Oesterreich seit 1848. Das Recht der Bewilligung des Budgets hat daher auch einen ganz andern Charakter als in Frankreich, und entwickelt sich erst zuletzt zum eigentlich verfassungsmäßigen Budget. Dasselbe beginnt mit dem einfachen Grundsatze, daß die Volksvertretung nur „die Steuern zu bewilligen" habe: Baiern, Verfassung 1818, S. VII, §. 5; Würtemberg 1819, §. 109; Hannover, Rat.

1819; Baden 1818, §. 53; Weimar 1816 §. 5; ganz ähnlich in Schweden, Norwegen, Polen; dann nach den dreißiger Jahren in Sachsen, Hessen; zu dem Grundsatze einer vollständigen parlamentarischen Budgetverhandlung gelangt man nicht, sodaß die „Etats" meist gar keinen Gegenstand der „Ständeverhandlungen" bilden. S. kurz und gut bei Zöpfl, „Deutsche Staats- und Wirthschaftslehre" II, §. 328; doch griffen die Stände vielfach gleich anfangs weiter und nahmen das Recht in Anspruch, die Staatsrechnungen zu prüfen (Nassau, Baiern, Sachsen, Braunschweig, Hessen, Meiningen), vor 1848; (Zöpfl, §. 398). Diese Anfänge gewinnen nun eine feste Gestalt nach 1848. Alle Verfassungen Deutschlands geben jetzt das Recht nicht blos der Steuer- sondern der ganzen Budgetbewilligung: Oesterreich 1849 (Kremsier), Preußen 1850 und die kleinern Staaten, die noch keine Verfassung haben; die andern entnehmen das Recht aus den frühern Verfassungen. Trotzdem erhalten sich noch zum Theil die „Etats"; allein sie bilden jetzt einen Theil des Budgets, werden regelmäßig eingebracht und der Bewilligung und Prüfung unterzogen; die Volksvertretung hat daher auch hier das Staatsrechnungswesen sich unterworfen. Demgemäß bildet sich nun in ganz Deutschland auch die Ordnung für die Budgetbildung heraus, die wir oben bezeichnet: Ministerialetats, Vorlage an den Finanzminister, Bildung des Voranschlags, Vorlage an die Abgeordneten, Beschluß darüber, landesherrliche Sanction, Publication des Budgets als Staatswirthschaftsgesetz. Zugleich ziemlich feste und gleichartige Ordnung für die Verhandlung im Abgeordnetenhause: Niedersetzung von Specialausschüssen, Brutto derselben, Specialdebatte, Abstimmung. Der Grundsatz bleibt jedoch, daß das ganze Budget Gegenstand der Verhandlung ist, und daß alle Budgets jetzt Bruttobudgets sind. Speciell über das preußische öffentliche Recht Rönne, „Staatsrecht", I, §. 64 fg.; Czörnig, S. 281 fg. Oesterreich erkennt schon im Diplom von 1860 das Steuerbewilligungsrecht und die Prüfung der Staatsrechnung für den Reichsrath (Bd. II), die ausführlichen Bestimmungen am 26. Februar 1861 das Recht der Volksvertretung an; dann Geschäftsordnung des Reichsraths vom 31. Juli 1861. Durch diese Entwickelung hat nun auch das ganze Staatsrechnungswesen seine neue Gestalt gewonnen.

B. Die Staatsrechnung und Geldverwaltung.

Begriff und Inhalt.

Die Staatsrechnung und Geldverwaltung ist nun der zweite organische Theil des Staatshaushalts — die Vollziehung der im Staatswirthschaftsgesetze aufgestellten gesetzlichen Bestimmungen. So einfach dieser formale Begriff ist, so liegt dennoch seine Geschichte in seinem Verhältnisse eben zum Princip der verfassungsmäßigen Verwaltung der Staatswirthschaft.

Solange es nämlich kein staatswirthschaftliches Gesetz und mithin keine Verhandlungen der Volksvertretung über Einnahmen und Ausgaben gibt, ist kein formales Bedürfniß nach einem einheitlichen Plane für die ganze Staatsrechnung. Jeder Theil der Staatsrechnung kann für sich geführt werden, jeder Theil kann seine Einnahmen und Ausgaben für sich verrechnen; niemand hat eigentlich für das Ganze eine Verantwortlichkeit, niemand hat einen einheitlichen Gesichtspunkt durchzuführen. Wir nennen nun einen solchen Zustand der Staatsrechnung und Geldverwaltung die „Etatswirthschaft". Mit Ausnahme Englands hat ganz Europa bis zu unserm Jahrhundert eine solche Etatswirthschaft gehabt; sie hat zugleich die ganze Ordnung der Staatscontrole bedingt. Mit dem Eintreten der Verfassung ist dagegen die Etatswirthschaft nicht länger möglich. Theils die Einheit der Staatswirthschaft im Budget, theils die Verantwortlichkeit des Finanzministers schließen die Selbständigkeit der einzelnen „Etats" aus; jeder derselben muß als Theil des Ganzen behandelt werden; alle stehen unter demselben Gesetze, unter derselben Verantwortlichkeit; an die Stelle der Zersplitterung tritt die Einheit, und der Ausdruck dieser Einheit, den das Princip des Budgets zur vollen Geltung bringt, ist die Unterordnung aller Etats unter die einheitliche Staatsrechnung, oder die Umgestaltung derselben in die sogenannten Kapitel oder Titel der Staatsrechnung und des Budgets. Die erstere empfängt nun dadurch auch eine neue Bedeutung. Ihre Klarheit wird zur Bedingung aller Erfolge der Budgetverhandlung; diese schließen sich ihrerseits an Verwaltungsgebiete; und so entsteht jetzt die allgemein gültige Grundform der Staats-

rechnung, nach welcher dieselbe in die ministeriellen Departements verfällt, die wiederum vom Finanzministerium in eins zusammengefaßt und als „Staatsvoranschlag" in der oben bezeichneten Weise den Budgetverhandlungen zu Grunde gelegt werden. Damit sind denn die Elemente dieses formalen Theiles des Staatshaushalts gegeben. Wir bezeichnen sie am besten als die Staatsbuchhaltungen und die eigentliche Geldverwaltung, welche wieder als das Kassen- und Zahlungswesen erscheint.

a) Die Staatsbuchhaltung und das Staatsrechnungswesen.

Die Staatsbuchhaltung ist ihrem formalen Begriffe nach die geordnete, möglichst systematische Aufzeichnung aller einzelnen Ausgaben und Einnahmen des Staats. Die große Bedeutung sowie der gewaltige Umfang derselben haben von jeher, solange es eine Finanzverwaltung im höhern Sinne des Worts gibt, das Streben erzeugt, sich über Inhalt und Grundsätze derselben auch theoretisch klar zu werden. Man hat die daraus entstandene Lehre auch wol die „Staatsrechnungslehre" genannt. Allerdings läßt sie sich nun nicht ganz vom Budget und Geldverwaltung trennen; wohl aber ist es nothwendig, sie für sich zu betrachten. Wir scheiden zu dem Ende die Function der Staatsbuchhaltung und das System derselben, das sich am letzten Ende an die Controle und ihr System anschließt.

1) Principien und Function der Staatsbuchhaltung. Die Aufgabe der Buchhaltung im Staatshaushalte schließt sich zunächst an die Geldverwaltung, speciell an das Kassenwesen. Die Buchhaltung begleitet das Kassenwesen von der untersten bis zu der höchsten Stufe; es liegt jedoch in der Natur der Sache, daß sie in den untersten Kassen mit der Verwaltung derselben verschmilzt, dagegen schon bei der mittlern Instanz sich von der letztern trennt und selbständig als eigene Buchhaltung neben sie hintritt. Alsdann nimmt sie zugleich einen neuen Charakter an. Sie wird hier das Hauptmittel der Controle, und die Aufgabe der Kassencontrole besteht dann darin, die Uebereinstimmung der Ergebnisse der Buchhaltung mit dem Kassenbestande aufrecht zu erhalten. Die Buchhaltung wird auf gleiche Weise gleichsam das Gewissen der Kasse und muß deshalb auch in den Personen von den Kassen-

beamten getrennt sein. Zugleich bietet die Buchhaltung der höhern Kassen damit das Mittel, die Verwaltung der untersten Kassen bei jeder Einnahme und Ausgabe zu überwachen, was natürlich von höchster Wichtigkeit ist. Es ist daraus die Vorstellung entstanden, als könne man einfach die Grundsätze der kaufmännischen Buchhaltung auch auf die Staatsbuchhaltung anwenden. Es ist ebenso verkehrt, das ganz im allgemeinen zu bejahen, als es zu verneinen. Klar ist, daß die kaufmännische Buchführung da richtig ist, wo es sich um Anlage wirthschaftlicher Verwendungen handelt, welche die Staatseinnahmen ihrerseits erzeugen sollen; dahin gehören namentlich die Staatsgüter und ihre Bewirthschaftung, die Regalien und die Monopole. Bei den Steuern ist sie nicht thunlich, solange es sich nicht um Verpachtung derselben handelt. Es ist daher keine Frage, daß die Lehre von der kaufmännischen Buchhaltung ein wesentliches Element der Staatsrechnungslehre ist, ohne jedoch die letztere zu erschöpfen. Unter allen Umständen jedoch ist ihre Aufgabe eine zweifache. Sie muß zuerst zeigen, nach welchen Grundsätzen die möglichste Sicherheit der Rechnung gefunden werden kann, d. i. Aufstellung derjenigen Regeln der Buchung, welche soweit thunlich die Willkür in der Aufstellung der Einnahmen beseitigt und durch die Ordnung der Buchung die Richtigkeit der einzelnen Posten gewährleistet. Sie muß zweitens in die Buchhaltung die möglichste Klarheit bringen. Unter der Klarheit der Buchhaltung versteht man diejenige Ordnung derselben, vermöge deren die einzelnen Posten so aufgeführt oder gebucht werden, daß jede Hauptsumme alle ihre gehörigen Einzelbeträge wirklich enthält und die einzelnen Hauptsummen damit ein vollständiges und jeden Augenblick übersichtliches Bild des ganzen Zustandes der wirklichen Einnahmen, des Kassebehalts, der ausstehenden Forderungen und der gemachten Ausgaben darbieten. Die Bedingung der Sicherheit ist die gute Anführung der Belege in der Rechnung; die Bedingung der Klarheit ist die gute Eintheilung der Hauptconti. Diese müssen sich dann natürlich nach der Art der Einnahmen richten, und es wird daher die Buchführung eine andere Gestalt bei den Staatsgütern, eine andere bei den Regalien und noch eine andere bei den Steuern und Staatsschulden haben. Die Klarheit der Buchführung führt zur Leichtigkeit in der ersten Revision derselben,

soweit dieselbe innerhalb des Finanzministeriums geschehen kann. Die letzte Controle aber fällt dann unter den obersten Rechnungshof.

Die Lehre von der Buchhaltung wird fast immer als die Lehre vom Rechnungswesen (zu weit) bezeichnet, was seinen Grund in der historischen Entwickelung dieses Zweigs der Theorie hat.

Die Lehre von der Buchhaltung ist bereits mit dem Ende des 16. Jahrhunderts selbständig (Muñoz de Escobar, „De ratiociniis et computationibus administratorum", 1599 und öfter, und Heeser, „De rationibus reddendis", 1665). Wäre sie aber schon damals in die Staatsrechnungen in irgendeiner Weise rationell übergegangen, so hätten gewiß Bodinus oder doch Seckendorf ihrer genauer Erwähnung gethan. Unzweifelhaft ist Sully der erste, der eine systematische Staatsrechnung eingeführt hat. („Mémoires", III, 3 und Malchus, „Finanzwissenschaft", II, S. 96.) Die Buchhaltung ward erst durch die Entwickelung des kaufmännischen Lebens ein Gegenstand eigener theoretischer Forschungen, und erst durch das Princip der doppelten Buchhaltung kam man dazu, einerseits allgemeine Grundsätze für die Buchhaltung oder „Rechnungswissenschaft" aufzustellen, andererseits diese Grundsätze auf die Staatsrechnung anzuwenden. Seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts ist darüber eine sehr reiche Literatur entstanden, welche die Buchführung der Staatswirthschaft bald als „Finanzrechnungswissenschaft", bald als „Staatsrechnungswissenschaft", bald als „Kameralrechnungswissenschaft" bezeichnete. (Oesfeld, „Finanzrechnungswissenschaft", Berlin 1773; Jung, „Anleitung zur Kameralrechnungswissenschaft", Leipzig 1786; Brand, „Grundsätze der Staatsrechnungswissenschaft", Wien 1790.) Besonders auch hier wieder der treffliche Justi, „Staatswirthschaft", 2. Aufl., Th. II, §. 408 fg. Vgl. Malchus, a. a. O., II, 97 fg. und J. Schrott, „Lehrbuch der allgemeinen Verrechnungswissenschaft" (Prag 1856), S. 6—8. Die Frage jener Zeit war die Zweckmäßigkeit der Anwendung der doppelten Buchhaltung auf die Staatsbuchhaltung. Die betreffende Literatur unsers Jahrhunderts hat die Verrechnungs- und Buchhaltungslehre kaufmännisch für sich ausgebildet, die Staatsbuchhaltung dagegen fast stets in die engste Verbindung mit dem Kassenwesen gebracht, was auch durchaus praktisch scheint, obgleich dabei oft vergessen wurde, daß die Staatsbuchhaltung in einem großen Theile ihrer Formen durch das gegebene Kassensystem bestimmt werden muß und daher nur wenig abstracte Grundsätze zuläßt. Selbständig sind jedoch in dieser Beziehung Fröhlich, „Handbuch der Staatsrechnungswissenschaft" (Wien 1852), und Escherich, „Lehrbuch des allgemeinen und des Staatsrechnungswesens" (Wien 1852). In den allgemeinen Werken über Finanzwissenschaft hat, wie schon bemerkt, die Staatsbuchhaltung ihre mehr oder weniger ernsthaft be-

rücksichtigte Stelle. Bei Malchus ist der Gegenstand mit höchst scharfsinnigen Bemerkungen im einzelnen behandelt (II, §. 27 fg.; s. besonders S. 152 fg.). Bei Baumstark finden sich über die einzelnen Verwaltungsrechnungsablegungen der Domänen gute Angaben. Bei Rau ist die Darstellung theoretisch am klarsten und eingehendsten (§. 539 fg.). Doch kann es nicht die Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, sich mit den Einzelfragen der Zweckmäßigkeit genauer zu beschäftigen; freilich ist es ebenso einseitig, sie mit Wirth ganz wegzulassen.

2. System der Staatsbuchhaltung. Das System der Staatsbuchhaltung erscheint nun allerdings an sich sehr einfach, indem dasselbe durch die mechanische Aufgabe bestimmt wird, daß jede niedere Kasse ihre Buchführung hat und daß die höhern Kassen die Resultate dieser letztern zusammenfassen, bis das Ganze in der obersten Stelle als das Gesammtresultat der Staatsrechnung zusammenläuft. Die nächste Grundlage dieses Systems ist dann das der Kassen, getheilt nach den Zweigen der Einnahmen; die Organisation beruht darauf, daß die örtlichen Buchhaltungen unter den Landesbuchhaltungen stehen, von diesen resumirt und controlirt werden, und diese wieder unter der Staatsbuchhaltung in ihren verschiedenen Formen. Allein auch auf diesem Punkte hat nun die verfassungsmäßige Verwaltung eine wesentliche Umgestaltung herbeigeführt. Wir haben in dieser Beziehung zwei Epochen zu scheiden, die frühere Epoche des Finanzetats und der Etatsbuchhaltung, und die gegenwärtige, die man als die ministerielle Buchhaltung bezeichnen muß.

Die Gestalt der Buchhaltung vor der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft beruhte nämlich darauf, daß jeder Zweig der Einnahmen sowol als der Ausgaben als ein selbständiges Ganze angesehen wurde, das seine Ausgaben für sich zu verrechnen und die Ueberschüsse dann an die höchste Finanzverwaltung abzuführen hatte. Viele dieser einzelnen Zweige hatten zugleich selbständige, ihnen speciell zugewiesene Einnahmen (theils Fonde, theils Dotationen), die dann in der letzten Abrechnung gar nicht mehr erschienen, während die höchste Staatsverwaltung für ganz allgemeine Zwecke, namentlich für die Staatsschulden, ihre Summen aus jenen Ueberschüssen nahm. Das waren nun die Finanzetats, und diese Berechnung und Buchführung war die „Etatisirung", welche zur Folge hatte, daß meist eine Anzahl von höch-

sten Staatskassen mit eigener Verrechnung bestand. Allein sowie die Verfassungen auftreten, ändern sich Princip und Form. Die büchermäßige Selbständigkeit der einzelnen „Etats" wird aufgehoben und alles im Finanzministerium vereinigt. Die ganze Vertheilung der Ausgaben schließt sich an die organischen Verwaltungszweige, das ist an die Ministerien; mithin muß jetzt statt des Etats und der Fonde jedes Ministerium seine Buchhaltung haben, welche über die Verwendungen, die das Ministerium im Namen des Budgets macht, und über die Einnahmen, welche ihm das Budget zuweist, Rechnung führt. Das ist im Unterschiede von der etatsmäßigen die ministerielle Buchhaltung, welche ihrerseits, als dem ganzen Verwaltungsorganismus entsprechend, die wahre Basis der verfassungsmäßigen Staatsbuchhaltung ist. Die Form derselben ist die Concentrirung aller ministeriellen Buchhaltungen im Finanzministerium; das Princip ist die Einheit unter der gesetzlichen Organisation der Verwaltung; die Folge ist die Umgestaltung der Staatsabrechnung und Controle (s. unten). Das nun ist namentlich seit 1848 die Grundlage des gegenwärtigen Zustandes. Die nächste Folge war, daß diese Ordnung selbst wieder Gegenstand eigener Gesetzgebung werden mußte, da in der That die parlamentarische Behandlung des Budgets ohne diese neue Ordnung nicht denkbar war. Dabei war die Buchführung Englands wieder sehr verschieden von der continentalen, wesentlich deshalb, weil die festen Steuern und Ausgaben überhaupt nicht Gegenstand der Volksvertretung waren. Auf dem Continent dagegen ging Frankreich mit seinem Beispiele voran und ordnete schon seit 1814 durch eine ganze Reihe von Gesetzen die öffentliche Buchhaltung, und die von ihm aufgestellten Grundsätze sind im großen und ganzen in allen übrigen Staaten angenommen und zuletzt in Oesterreich mit dem Jahre 1866 praktisch im Geiste des repräsentativen Systems durchgeführt.

In der Literatur über die Ordnung der Staatsbuchhaltung und des Staatsrechnungswesens muß man wol zunächst die allgemeine von der dem Finanzwesen in einzelnen Staaten angehörigen unterscheiden. Die allgemeine Literatur hat, wie erwähnt, den entscheidenden Einfluß der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung nicht aufgenommen, hauptsächlich weil sie der Zeit angehört, in der die letztere eben nicht existirte. Man kann daher schwerlich behaupten, daß das,

was z. B. Soden („Staatsfinanzkunde", XII, Abth. 2) oder Jacob („Finanzwissenschaft", §. 1305 fg.) sagen, von Bedeutung ist. Wissenschaftlich hat eigentlich erst Malchus die Buchhaltung mit der Finanzlehre verschmolzen (II, Kap. 6), jedoch hat er noch ganz die „Statisirung" im Auge, und das Budget erscheint ihm nur noch als die Frage nach der „Initiative im Staatshaushalt". (Vgl. §. 21; der Streit über Centralbuchhaltung, namentlich die statuarische, S. 139 fg.) Viel Material zur Vergleichung bei Czörnig in „Budget, Staatsrechnung und Controle", 1866 (nach den einzelnen Staaten kurz zusammengestellt). Was die Gesetzgebung über die öffentliche Buchhaltung betrifft, so ist sie naturgemäß mit den Vorschriften über das Kassenwesen und die Geldverwaltung so eng verbunden, daß wir sie gemeinschaftlich in der folgenden Note zusammenstellen werden. Wir bemerken hier nur, daß Frankreich an seiner „Comptabilité" seit 1814 arbeitet, Preußen seit 1848 und Oesterreich seit 1866 zum Abschlusse gediehen ist, daß aber jede Darstellung ohne innige Verbindung mit der Staatscontrole unvollständig, ja unverständlich erscheint, während gerade die letztere in den Behandlungen nicht gehörig berücksichtigt wird.

b) Die Geldverwaltung.

Die Geldverwaltung (österreichisch Gebarung) der Staatswirthschaft ist nun der Proceß, in welchem durch das Kassenwesen einerseits und das Zahlungswesen andererseits die wirkliche Geldbewegung in Einnahmen und Ausgaben vor sich geht.

Es ist nun klar, daß diese ganze Geldverwaltung in beiden Beziehungen eine wesentlich andere sein wird, je nachdem der ganze Staatshaushalt noch ein „etatsmäßiger" oder ein verfassungsmäßiger ist. Allerdings hängt dabei im einzelnen viel von den Verhältnissen, namentlich den Einnahmen ab; allein der Charakter ist so wesentlich verschieden, daß er sich mit wenig Worten im ganzen bezeichnen läßt. Wir scheiden deshalb auch hier das Princip und die Formen des Kassen- und Zahlungswesens.

a) Die Principien der verfassungsmäßigen Geldverwaltung. Bei der etatsmäßigen Geldverwaltung hat jeder Etat seine Kassen und seine Zahlungen für sich und führt sich selbst seine Rechnungsbücher. Formell hat kein Etat auf die Gelder des andern ein Recht. Erst mit den aus dem Einzeletat sich ergebenden Ueberschüssen tritt der Etat in das eigentliche

Rechnungswesen des Staats ein. Dieses Rechnungswesen nimmt ebendeshalb auch selbst wieder den Charakter des Etats an. Die Staatsrechnung erscheint nicht in Einer, sondern in einer Reihe von höchsten Kassen und Buchhaltungen, die ihren Ueberschuß in irgendeine „Central"-Kasse abführen, die wieder einzelne Buchhaltungen und Kassen mit Geld versieht, welche ein Deficit haben, namentlich also die Kriegskassen, die Staatsschuldenkassen und die Besoldungskassen der Centralstellen. Es ist klar, daß dabei eine Uebersicht und mithin eine durchgeführte Verantwortlichkeit nicht möglich ist; es ist vielmehr das Collegialsystem der Verwaltungsorgane übertragen auf die Geldverwaltung. Einen wesentlich andern Charakter dagegen hat das System, welches wir das verfassungsmäßige nennen. Hier sind alle Kassen ohne Unterschied ein Ganzes, und ihre Eintheilung und Ordnung beruht nicht auf den einzelnen Zweigen der Staatswirthschaft, sondern auf den Gebieten der Verwaltung. Daher bildet hier jedes Ministerium einen Geldverwaltungs-, Kassen- und Zahlungskörper für sich, der sich für seine Bedürfnisse an das Finanzministerium wendet und von ihm seine Einnahme aus der betreffenden Kasse empfängt. Die Geldverwaltung geschieht daher in diesem System in der Weise, daß jedes Ministerium sich sein Geld durch Anweisungen an die Finanzkassen verschafft und dann das so empfangene Geld in seiner eigenen Buchhaltung verrechnet, mit Belegen für seine Ausgaben versieht und so seine Buchhaltung als Grundlage der Staatsabrechnung dem Finanzministerium nach Abschluß derselben übergibt. Natürlich verschwinden damit alle frühern auf den Etats beruhenden obersten selbständigen Buchhaltungen, und an ihre Stelle treten die Ministerialbuchhaltungen, die dann als Einnahmen nur die auf Grund ihrer Anweisungen empfangenen Summen anführen, als Ausgaben aber die Verwendungen, welche mit den in dem Budget gesetzlich vorgeschriebenen stimmen müssen. Das hat nur da eine Ausnahme, wo einzelne Gebiete dieses Ministeriums mit dem selbständigen Vermögen einzelner Verwaltungskörper zu thun haben; hier muß eine förmliche wirthschaftliche Buchhaltung mit Nachweis der wirthschaftlichen Einnahmen und Ausgaben zu Grunde liegen; die Entwickelung der Staatswirthschaft bringt es aber mit sich, daß dies mehr und

mehr verschwindet. Dabei hat dann das Finanzministerium eine weit größere Aufgabe wie früher, denn es hat jetzt nicht mehr blos die Ueberschüsse der alten Haupt- oder Centralbuchhaltungen entgegenzunehmen und zu verwalten, sondern alle Einnahmen und Ausgaben gehen durch seine Hand; alle Einnahmen in ihrem ganzen Detail, alle Ausgaben aber, soweit sie auf den Anweisungen der einzelnen Ministerien beruhen. Damit ist zwar die Scheidung der Finanzverwaltung von den übrigen Verwaltungszweigen durchgeführt; es ist aber zweitens auch die Verantwortlichkeit des Finanzministers eine bestimmte geworden, da derselbe zwar nicht die einzelnen Ausgaben der Verwaltungsministerien zu controliren hat, wohl aber, ob die Gesammtsumme dessen, was jedes Ministerium empfängt, die im Budget bewilligte Summe erreicht oder überschreitet; und der Finanzminister ist daher dafür verantwortlich, daß kein Ministerium durch seine Anweisungen mehr beziehe, als ihm budgetmäßig zukommt. Es folgt daraus, daß, wenn ein einzelnes Ministerium in diesem System mehr braucht, als ihm zugesagt ist, der Finanzminister dazu seine Zustimmung geben muß, weil er nur verpflichtet ist für die Summe, welche budgetmäßig feststeht, und daß er daher mit dem Ministerium, welches unter seiner Zustimmung sein Budget überschreitet, zugleich verantwortlich wird. Dadurch wächst die Bedeutung des Finanzministeriums in den Verfassungen um das Doppelte; und dieses Verhältniß ist eine der wichtigsten Folgen der verfassungsmäßigen Geldverwaltung im Gegensatze zu der etatsmäßigen.

Eine zweite eng damit zusammenhängende Folge ist die, daß jetzt das Budget selbst überhaupt kein Nettobudget mehr sein kann. Denn der Finanzminister hat es nicht mehr mit den Ueberschüssen der einzelnen Staatsbuchhaltungen, sondern mit dem ganzen Staatshaushalt zu thun. Daher sind alle verfassungsmäßigen Budgets principiell und nothwendig Brutto- und keine Nettobudgets; ein Satz, dem auch die Geschichte des Budgets entspricht.

Endlich ändert sich damit auch das Wesen und der Inhalt der Staatscontrole, wie wir sogleich sehen werden.

b) Die Formen der Geldverwaltung im Kassen- und Zahlungswesen. Während sich das Princip der Geldverwaltung

auf diese Weise wesentlich ändert, tritt für die Formen derselben eine solche wesentliche Aenderung nur in den höchsten Organen ein. Die Grundlage ist stets dieselbe. Jeder Zweig der Einnahmen hat seine Erhebung und seine unterste Kasse; Basis ist, daß diese untersten Kassen sich geographisch scheiden und ordnen; in den meisten Fällen werden die indirecten Abgaben an die Kassen der directen abgeführt, was durch die Natur der Sache bei einigen Kassen Ausnahme findet, namentlich bei Domänen, Regalien und Monopolen, die ein selbständiges Kassensystem fortsetzen und daher auch als die Continuation des alten Etats gelten können. Die untersten Kassen werden dann in den Landeskassen zusammengefaßt. An die Landeskassen und natürlich oft auch an die Ortskassen ergehen dann die Anweisungen für die örtlichen Ausgaben der verschiedenen Ministerien, sodaß alle diese Kassen zugleich Einnahme- und Ausgabekassen sind und statt des Geldes die liquidirten Anweisungen abführen. Natürlich hat jede Kasse ihre Buchhaltung. Das System der Kassen ist daher das System der Finanzverwaltung, während das System der Anweisungen dem System der Staatsverwaltung entspricht. Die höchsten Kassen dagegen sind centralisirt, namentlich in Beziehung auf die Ausgaben für die höchsten Verwaltungsbehörden. Dadurch ist endlich möglich, daß der Finanzminister durch die Mittheilungen der betreffenden Kassen auch täglich den Kassenstand zu übersehen im Stande ist (tägliche Evidenz), die sich freilich nur auf die Hauptkasse beziehen kann.

c) Kassebestand und Kassebehalt. Diejenige Summe nun, welche auf diese Weise sich in einem gegebenen Augenblicke in den Kassen befindet, nennen wir den Kassebehalt; diejenige, welche durchschnittlich in denselben vorhanden ist, ist der Kassebestand. Natürlich nun ist es eine wichtige Aufgabe der Geldverwaltung, so wenig Kassebestand in den Kassen zu haben als möglich, da derselbe hier stets ohne Zinsen daliegt und auch bei der besten Verwaltung stets viele Millionen beträgt. Es ist aber eine schwierige, noch nie gelöste Frage, in welcher Weise die Nutzbarmachung dieses Kassebestandes zu erzielen ist. Zwei Dinge stehen dabei fest. Zuerst daß, wenn sie überhaupt geschehen soll, sie nur durch örtliche Verwendung thunlich ist; zweitens daß das Finanzministerium als solches nicht in der Lage ist, diese

Verwendung eintreten zu lassen, da dies in lauter Privatgeschäfte auslaufen würde. Die einzige Möglichkeit dafür ist daher die Verwendung durch die Vermittelung eines großen, volle Sicherheit bietenden Creditinstituts, und zwar nicht in der Weise, daß dieses Institut zugleich die Steuern erhebt und verrechnet, sondern in der Weise, daß die von der Staatskassenverwaltung erhobenen Gelder einem solchen Institut gegen mäßigen Zins zur Verfügung gestellt werden und somit an die Stelle der Kassenbestände ein Conto current mit den Filialen eines solchen Instituts eingerichtet werde, wobei natürlich ein gewisser Kassebehalt stets übrigbleiben muß. England hat in der Stellung seiner Bank, Frankreich in der seiner Receveurs généraux das zum Theil verwirklicht; in Deutschland liegt das ganze Feld noch brach und wird sich erst entwickeln, wenn das Steuer- und Kassenwesen Deutschlands nebst andern Dingen zur Einheit gelangt.

Die ganze Geldverwaltung vor der verfassungsmäßigen Epoche liegt noch fast ganz im Dunkeln. Man hat das Ganze meist nur als einen Mechanismus betrachtet und in der Theorie sehr wenig Aufmerksamkeit auf die Frage gewendet, ob hier allgemeine Grundsätze gelten. Praktisch dagegen ist das Verhältniß folgendes. Nirgends vielleicht ist der Unterschied des ganzen formalen Theils des Staatshaushalts zwischen England und dem Continent größer als gerade im Kassenwesen und der sich daran anschließenden Geldverwaltung. Bis 1834 hatte jeder Theil der Finanzverwaltung sein eigenes Kassenwesen, an dessen Spitze das Exchequer stand. Seit 1834 ist nämlich die gesammte Geldverwaltung der Bank von England übertragen, welche alle Einnahmen aller Kassen empfängt und gegen Anweisung auch alle Ausgaben besorgt. Der Mittelpunkt dieses Anweisungssystems, das seiner Form nach den französischen Ordonnateurs nachgebildet ist, ist die Generalzahlkasse (Paymasters General Office, seit 1836 organisirt durch 5. 6. Will, IV, 35). Mit Recht sagt daher Gneist, daß Englands Geldverwaltung jetzt ein kaufmännisches Geschäft ist; Frankreich hat dies im ganzen nicht durchführen können, während es in einzelnen Punkten England voraus ist; die deutschen Staaten stehen statt des kaufmännischen noch immer auf dem alten Kassenstandpunkt. (S. unten.) Das muß man festhalten, um den Charakter des Control- und später den des Finanzrechts richtig zu beurtheilen. In Frankreich dagegen hat sich die Geldverwaltung des gesammten Budgets zuerst systematisch ausgebildet, da sie factisch, wenn natürlich auch nicht formell, die Budget-

berathung in den meisten Fällen ersetzen mußte. Daher denn die ausführliche und höchst gründliche Gesetzgebung Frankreichs über die finanzielle Geldverwaltung, mit der Frankreich das Muster namentlich für die deutschen Gesetzgebungen geworden ist. Dieselbe beginnt bereits mit der Herstellung der Kammern; das Hauptgesetz aber bleibt die große Ord. sur la Comptabilité vom 31. Mai 1838, welche übrigens nicht blos die Geldverwaltung, sondern auch die Grundzüge für die Bildung des Budgets definitiv feststellte, sodaß die spätern Gesetze vom 17. Juni 1840, 26. Aug. 1844 und 12. Aug. 1854 nur noch Einzelheiten bestimmt haben. Die Grundzüge dieser Geldverwaltung sind einfach. Die Einnahmen werden besorgt durch das System der Receveurs und das der Percepteurs. Die Receveurs scheiden sich in die Receveurs généraux in jedem Arrondissement und die Receveurs spéciaux für die örtlichen Einnahmen. Das sind die eigentlichen Einnahmekassen; allein sie unterscheiden sich von den deutschen dadurch, daß sie zugleich einen Theil der Verwaltung der Staatsschulden haben, indem sie die Rente kaufen und verkaufen an kleinere und örtliche Parteien. Die Percepteurs holen die Abgaben ein und liefern sie an die Caisse des Recepteurs; der Recepteur spécial sendet seine Einnahmen an den Recepteur général. Alle Receveurs stehen allerdings unter der Direction de la comptabilité générale, welche wieder einen Caissier payeur général hat. Die Ausgaben nun werden in ganz Frankreich nur gegen Anweisungen (Ordonnances) an die Kassen der Receveurs geleistet, und die Vorschriften darüber sind sehr genau. Aus den Ueberschüssen wird dann die Caisse centrale gebildet, die wieder unter der Direction des Fonds oder unter der Direction de la dette inscrite steht. Das Detail darüber höchst ausführlich bei v. Hock, „Die Finanzverwaltung Frankreichs", wesentlich nach Auliffret's etwas confusem, aber gründlichem Werke.

Was nun die Geldverwaltung der deutschen Staaten betrifft, so muß man zwei Epochen unterscheiden. Die erste gehört dem vorigen Jahrhundert an und reicht bis zu den zwanziger Jahren; — die administrative und die verfassungsmäßige Epoche. Grundlage der Geldverwaltung in der ersten ist die „etatsmäßige" Kassen- und Geldverwaltung; an diese schließt sich schon vor hundert Jahren die theoretische Frage, ob das Kassenwesen eines Staats auf dem durchgeführten Princip der Centralisirung beruhen soll oder nicht. Dieser Streit ist namentlich seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts angeregt und ging naturgemäß aus der Herstellung der Einheit in dem Besteuerungssystem hervor, dem die Einheit des Kassenwesens entsprechen müsse. Schon Justi hat in seiner „Staatswirthschaft" (Thl. II, §. 408) die ganze Frage angedeutet, aber doch nur in einzelnen Punkten das Richtige erkannt. Die beiden vorzüglichsten Schriftsteller aber sind Feder, „Handbuch über das Staatsrechnungs- und Kassenwesen" (Stuttg. 1820), der sich jedoch mehr auf das

Rechnungswesen bezieht, und Kieschke, „Grundzüge zur zweckmäßigen Einrichtung des Staatskassen- und Rechnungswesens" (Berl. 1821). Die übrigen bei Malchus (II, §. 23) angeführten Schriften von Neugebauer, Wöhner und Hornburg gehören mehr dem Rechnungswesen an. Unter den Obengenannten stellte zuerst Kieschke den Satz auf (S. 88—104), daß ein Centralkassensystem, welches die Aufgabe habe, alle wirklich verfügbaren Gelder in Eine Kasse zu sammeln und erst von dieser aus die Ausgaben abgehen zu lassen, nicht entsprechend sei. Der Grundgedanke sei dabei allerdings ein richtiger: Zusammenstellung und Uebersicht des verfügbaren Kassebehalts; allein es sei erstlich vermöge einer solchen Centralkasse nicht möglich, die Ausgaben der einzelnen Zweige der Verwaltung zu übersehen; zweitens bedürfe die Uebersicht des Ganzen eben keiner Kasse, sondern lasse sich durch Buchführung und Ausweise erreichen. Die Gründe, welche Malchus gegen diese Ansicht geltend macht (§. 23 und 24), sind offenbar mehr gegen die Furcht vor einer Zersplitterung des Kassenwesens, als gegen das Princip der Einheit der Kassen vermöge des Rechnungswesens gerichtet und haben die Vorstellung eines kleinen Staats als Grundlage, bei welchem die Centralisirung physisch möglich ist. Dagegen gibt er die Richtigkeit für die Aufstellung von selbständigen Hauptkassen „bestimmter Revenuenzweige" (Generaldomänen-, Generalaccise-, Generalzollkasse u. dergl.) zu, was im Grunde das Princip der Einheit aufhebt. Der Unterschied zwischen Einnahme- und Ausgabekassen ist nirgends gehörig entwickelt. Was Jacob (§. 1283 fg.) und Rau (§. 566) sagen, ist unbedeutend.

Unter den einzelnen Staaten haben nun Preußen und Oesterreich ihre besondere Geschichte und Literatur auch auf diesem Gebiete. Preußen hatte schon im vorigen Jahrhundert ein streng ausgedehntes Rechnungs- und Kassenwesen, das auf dem einfachen und zugleich hierarchischen Unterschiede der Special-, Provinzial- und Generalkassen beruhte und noch beruht. Die Grundzüge des Staatsrechnungswesens sind bereits durch die Instruction vom 27. Februar 1769 festgestellt, jedoch durch das neue Regulativ vom 17. März 1828 für die innere Geldverwaltung neu geregelt. Die Basen dafür sind schon seit Cabinetsordre vom 17. Januar 1820, die Aufstellung der „Etats", die durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1826 eingerichtete Staatsbuchhalterei (als Organ der Einzelcontrole) ward durch Cabinetsordre vom 29. Mai 1844 aufgehoben und die Function dem Finanzministerium übertragen. Im wesentlichen sind aber die formalen Elemente geblieben, nur im Gebiete der Controle hat natürlich für das Ganze die Verfassung von 1830 (Art. 104) Aenderungen hervorgebracht, für welche übrigens das definitive Gesetz noch erwartet wird. Das Einzelne bei Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, §. 465 fg., nebst der auf Preußen bezüglichen speciellen

Literatur; Czörnig, „Budget, Staatsrechnung und Controle", S. 20 fg.; Desfeld, „Preußen in kameralistischer und wirthschaftlicher Beziehung", S. 144—146. — In Oesterreich treten die beiden Epochen viel schärfer hervor. Die erste geht bis zum Jahre 1866; die zweite ist durch die wichtige Verordnung vom 21. November 1866 begründet. Die erste beruhte wie die preußische auf der etatsmäßigen Geldverwaltung und einer Anzahl von „Hofbuchhaltungen", welche unter der 1854 organisirten obersten Rechnungs- und Centralbehörde standen. Diese frühere Gestalt des Kassenwesens sehr gut dargestellt bei J. Neugebauer, „Organische Darstellung des Controlwesens und der Kasseneinrichtungen in den k. k. Staaten" (Wien 1845), wo auch noch jetzt einzelne Punkte nicht unpraktisch geworden sind. Die gegenwärtige Organisation des österreichischen Kassenwesens findet sich in allgemeiner und klarer Uebersicht bei A. Dessary, „Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzkunde" (Wien 1856), §. 95 fg. Das System des österreichischen Kassenwesens beruhte zunächst auf der Selbständigkeit der Verwaltungskassen, „soweit die Verwaltungszweige oder Fonds ausdrücklich von andern Ministerien geleitet werden, z. B. das gesammte Militärwesen, oder das dem Handelsministerium überwiesene Communicationswesen u. dergl." (Dessary, a. a. O., S. 257), und der Finanzkassen, die wieder in Brutto- und Nettokassen zerfallen. Die Nettokassen sind im Grunde nichts anderes als die reinen Ausgabekassen und bilden ihre Einnahmen aus den Zufuhren der Bruttokassen, welche das System der Einnahmekassen bilden. Die gesetzliche Organisirung dieses niedern und mittlern Kassenwesens: Verordnung vom 19. Januar 1849, untere Kassen; Verordnung vom 27. Mai 1853, Landeshauptkassenwesen; die verschiedenen Staatsbuchhaltungen seit 1817 successive errichtet. Die Brutto- oder Einhebungskassen haben aber, je nachdem sie den directen oder indirecten Steuern angehören, oft einen verschieden ausgedehnten Wirkungskreis, bei dessen Bestimmung die Zweckmäßigkeit vorgewaltet hat (§. 96). Die Netto-(Ausgabe-)Kassen umfassen ein völliges System, an dessen Spitze die Staatscentralkasse steht, welche alle Ueberschüsse der einzelnen Kassen empfängt und zunächst an die Staatshauptkassen (Zahlämter) abgibt, deren sieben bestehen, und die diejenigen Zahlungen zu leisten haben, welche ihrer Natur nach nicht örtlich geschehen können. Die örtlichen Zahlungen geschehen durch Auftrag an die örtliche Kasse (s. unten). Die dritte Klasse der Ausgabekassen sind eben die Ausgabeabtheilungen der Landeskassen, die ihre Einnahme von den Einnahmeabtheilungen derselben empfangen (Abtheilung II und I), sodaß jede Landeshauptkasse die Spitze des Landeskassensystems bildet, deren Unterabtheilungen bei den großen Kronländern wieder die Sammlungskassen sind, die gleichfalls mit den beiden Abtheilungen der Ausgabe (Abtheilung II) und Einnahme (Abtheilung I) versehen sind. Die letzten Glieder des Kassensystems sind dann die Steuer-

oder Einhebungskassen aller Art, die natürlich je nach den Arten der Einnahmen wieder besondere Namen, Functionen und Instructionen haben. Es bildet auf diese Weise dieser untere Theil der Geldverwaltung ein sehr gut eingerichtetes und rationelles System, dessen Einzelheiten, wie es denn auch naturgemäß ist, zum großen Theil aus der frühern Einrichtung herstammen und von dort ihre Namen und Competenz haben, namentlich freilich in den untern Kassen. S. darüber vorzüglich Neugebauer, a. a. O., Buch I, Abth. II, wo Absch. I von den Fondskassen, Absch. II von den Einnahmekassen und Absch. III von den Ausgabekassen handelt. Das neue System ist nun durch Verordnung vom 21. November 1866 errichtet und bezieht sich nur auf die Organisirung der höchsten Buchhaltungen und Kassen: Aufhebung aller alten Staatsbuchhaltungen, §. 1; an ihre Stelle treten Buchhaltungen, Kassen- und Rechnungsrevision für „jede mit einem Anweisungsrechte betraute Behörde" (also namentlich Ministerien), welche dann unter dem neuorganisirten Obersten Rechnungshofe stehen, sodaß jetzt der Schwerpunkt der ganzen Geldverwaltung in den Ministerien, und da diese unter dem Budget stehen, in der Gesetzgebung oder dem Staatshaushalt liegt. Das ist ein unleugbarer großer Fortschritt und, obwol wesentlich nach französischem Vorgange errichtet, dennoch ein Muster für die künftige Entwickelung in Deutschland. Allerdings muß das Controlsystem als sein Charakter erkannt werden.

C. Das Controlsystem des Staatshaushalts.

Aufgabe und Inhalt.

Die Controle bildet den naturgemäßen dritten Theil des Staatshaushalts. Ihre Aufgabe ist es, die Gewißheit zu schaffen, daß die Geldverwaltung mit dem Inhalte des Staatswirthschaftsgesetzes auch wirklich übereinstimme. Ohne eine solche Controle sind daher alle Bestimmungen des letztern für die erstere werthlos; sie ist am letzten Orte das Kriterium einer guten Staatswirthschaft überhaupt.

Ebendeshalb ist eine Staatswirthschaft ohne alle Controle gar nicht wohl denkbar. Wohl aber entwickelt sich auch die Controle mit der ganzen Staatswirthschaft langsam aber sicher zu einem vollständigen System, und dieses System scheidet sich um

so klarer von allen übrigen Theilen der Staatswirthschaft, je höher die öffentliche Rechtsbildung eines Volks überhaupt steht. Das Wahrzeichen einer solchen höhern Entwickelung aber ist die durchgeführte Unterscheidung zwischen der niedern und der höhern Controle, und zwar in der Weise, daß die niedere Controle sich auf das laufende Geschäft der Geldverwaltung bezieht, während die höhere Controle es mit dem Verhältnisse der Geldverwaltung zum Budget zu thun hat. Die niedere Controle hat daher stets den Charakter einer technischen und administrativen Aufgabe, die höhere Controle gehört dem öffentlichen Recht. Die erste kann in unfreien wie in freien Staaten ausgebildet sein, die letztere tritt erst mit der Verfassung ein und gehört der verfassungsmäßigen Verwaltung an. Die erste folgt dem Grundsatze der Zweckmäßigkeit, die zweite den Grundsätzen der Verfassung. Obgleich sie daher beide an sich ein Ganzes bilden, sind sie doch so wesentlich in Form und historischer Entwickelung verschieden, daß wir sie für sich behandeln müssen.

Es ist natürlich, daß demgemäß auch die ganze Behandlung in der Literatur sich nach diesen zwei Gebieten scheidet. Das eine hat es mit dem fachmännischen, das andere mit dem verfassungsmäßigen Controlwesen zu thun; das erstere ist so alt wie die ganze Theorie der Geldverwaltung, das zweite entsteht erst mit den Verfassungen und ihrer Rechtslehre. Uebrigens ist es nicht zu leugnen, daß beide im Grunde sehr einfach sind und daß sie zu denjenigen Verhältnissen gehören, bei denen es noch mehr auf die Persönlichkeiten als auf die Formen und Regeln ankommt.

Der Grund, weshalb die Lehre von der Controle in der bisherigen Theorie nicht zur rechten systematischen Entwickelung gediehen ist, liegt übrigens einerseits darin, daß man sie nur als einen Act der Staatsbuchhaltung betrachtete, andererseits aber darin, daß das ganze System als etwas fast Mechanisches erschien, das für eine wissenschaftliche Besprechung keinen Anhaltspunkt bieten wollte. Während daher die Praxis die genauesten Bestimmungen über dieselbe aufstellt, sind in der Theorie nur zerstreute und unvollständige Andeutungen mitgetheilt. Dennoch ist es keine Frage, daß man die Controle und zwar nicht blos für die Einnahmen oder die Finanzen im eigentlichen Sinne, sondern für die ganze Staatswirthschaft als einen systematisch fungirenden Organismus betrachten muß, und das Folgende hat eben zur Aufgabe, dem letztern seine selbständige Stellung und Ordnung in der Finanzwissenschaft zu vindiciren.

I. Die administrative Controle in Revision und Inspection.

Wesen und Aufgabe der administrativen Controle bestehen nun darin, daß sie zu ihrem Object die einzelnen Thätigkeiten, und zwar nur der Geldverwaltung im weitesten Sinne haben, und daß sie die Uebereinstimmung dieser Thätigkeiten mit den Bestimmungen der Verordnungen und Verfügungen der Organisationsgewalt für die niedern ausführenden Organe sicherstellen. Dabei sind Revision und Inspection wesentlich verschieden.

Die Aufgabe der Revision zunächst ist stets eine bereits abgeschlossene Thätigkeit der wirthschaftlichen Verwaltung, während die Inspection es dagegen mit der laufenden Geschäftsverwaltung derselben zu thun hat. Alle Revision hat daher der Regel nach zu ihrem nächsten Object die Buchhaltung und ihre Ergebnisse, weil in der Buchhaltung der formale Abschluß der Geldverwaltung liegt, während die Inspection der Regel nach mit der Steuererhebung als dem eigentlich laufenden Geschäft der Staatswirthschaft zu thun hat. Der gewaltige Umfang der letztern hat aber für beide ein System erzeugt, dessen Elemente, durch die Natur der Sache gegeben, wol in ganz Europa gleichartig sein dürften.

a) Die Revision zunächst ist entweder eine systematische oder eine unregelmäßige. Die systematische Revision bezieht sich auf die Buchhaltung und ist in Form und Aufgabe durch das Wesen derselben gegeben. Ihr Princip ist, daß die jedesmal höhere Stelle die Revision und Controle der Bücher der niedern hat, sodaß das System der Kassen zugleich dem System der Buchhaltungscontrole entspricht. Man wird sie wol mit Recht in die ziffermäßige und die meritorische scheiden. Das Object der letztern ist die Frage theils nach den Belegen der einzelnen Ziffern in den Buchhaltungen, theils nach dem Rechtstitel, den diese Belege enthalten. Ihre Grundlage ist die Haftung der Kassen- und Buchführungsbeamteten. — Die unregelmäßige Revision wird sich dagegen der Regel nach auf die Kassenverwaltung beziehen und muß als eine allerdings mit Revision der Bücher verbundene Scontrirung der Kasse erscheinen. Die formalen Bestimmungen dafür dürfen wir als bekannt voraussetzen. Es

ist ferner keine Frage, daß bei vorkommender Unordnung der Revident das Recht der momentanen, dann allerdings zu justificirenden Suspension des betreffenden Kassenbeamten hat; das weitere Verfahren gehört entweder dem Disciplinarverfahren oder dem Strafrecht.

b) Die Inspection hat eine wesentlich von der Revision verschiedene Form. Da nämlich die laufenden Geschäfte, worauf sie sich bezieht, selbst so sehr verschieden sind, daß dieselbe sogar fachmännische Kenntniß voraussetzt, so gibt es keine allgemeine Inspection durch die höhere Centralstelle der Geldverwaltung, sondern jeder größere Zweig der Finanzverwaltung hat sein eigenes System der Inspection und Inspectoren, welche den Dienst genau kennen und daher auch nur für ihren Zweig (Forsten, Post, Salz, Taback, Steuern u. s. w.) befähigt und berechtigt sind. Es ist klar, daß jeder dieser Zweige demgemäß auch sein eigenes System von Instructionen hat, deren zweckmäßige Abfassung ein wesentlicher Theil der Aufgabe einer guten Finanzverwaltung ist. Die Inspection gehört daher auch grundsätzlich dem Organismus der eigentlichen Finanzverwaltung an; jedoch sind namentlich auf den niedern Stufen die Inspectoren auch vielfach mit der eigentlichen Revision betraut, und so bilden Revision und Inspection einen beständig thätigen Organismus, als dessen Aufgabe die Gesammtheit aller einzelnen Thätigkeiten in dem Gebiete des Staatshaushalts angesehen werden muß. Anders ist es nun mit der eigentlichen Staatscontrole.

Was in den Lehrbüchern über das System der Revision vorkommt, beschränkt sich meistens auf die Bezeichnung der Aufgaben des obersten Rechnungshofs. S. von Jacob (§. 1314 fg.), wo jedoch schon eine wenn auch unklare Vorstellung des weitern Gebiets der Controle zu Grunde liegt. Malchus hat sich gleichfalls gerade hier in Allgemeinheiten gehalten (§. 28). Nur Rau hat die Controle innerhalb der Staatsbuchhaltung richtig von der durch den obersten Rechnungshof geführten geschieden (§. 557) und eine Reihe sehr verständiger Bemerkungen hinzugefügt.

In der That läßt sich die Revision der Rechnungen zunächst nur in organischer Verbindung mit der Staatsbuchhaltung im allgemeinen wie im eigentlichen Sinne denken; und mit Recht sind dafür wol allenthalben eigene Revisoren unter verschiedenen Titeln angestellt, deren Aufgabe immer dieselbe ist. Die praktische Durchführung des

obersten Grundsatzes, daß das System des Buchhaltungswesens in seiner eigenen innern Ordnung seine eigene Controle tragen müsse, ist mit vieler Klarheit bei Neugebauer, a. a. O., Buch III, für die österreichische Finanzverwaltung dargelegt. Neuere, jedoch meistens auf den obersten Rechnungshof und den Rechnungsproceß bezügliche Grundsätze und Gesetze bei Dessary (a. a. O., §. 107); über die Cautionen der verrechnenden Beamten und über den Wiedererstattungsrevers (ebendaselbst, §. 105 u. 106). Ueber das Rechnungs- und Controlwesen in Preußen vgl. Wöhner, „Handbuch des Kassen- und Rechnungswesens" (2. Aufl. von Symanski, Berlin 1824), und Graaf, „Handbuch des Etats, Kassen- und Rechnungswesens des preußischen Staats" (1851). Für Frankreich s. von Hock, S. 90 fg.

Das System der Inspection hat nicht blos ein systematisches Recht auf selbständige Stellung in der Staatswirthschaft, sondern ist zugleich ein so wesentlich praktisches Institut, daß es ohne Zweifel dazu bestimmt ist, mit der weitern Entwickelung namentlich der Selbstverwaltung bei der Besteuerung eine immer wichtigere Rolle zu spielen. Es ist dabei indessen nothwendig, das Charakteristische in demselben festzuhalten. Das besteht nun darin, daß der Organismus der Inspection von einem selbständigen, nach eigenen Gesetzen und Instructionen thätigen Körper, dessen Glieder von den ausübenden Gewalten unabhängig dastehen, beständig vertreten sei. Man kann im allgemeinen schon hier sagen, daß dies in dem Grade mehr der Fall ist, in welchem die Verwaltung freier wird, was freilich selbst wiederum nicht von der Richtigkeit des Princips, sondern von der Bildung des Volks abhängt. Ueber das System der Inspectionen findet man in den Lehrbüchern so gut als gar nichts, selbst in den Darstellungen des Kassen- und Rechnungswesens nicht. Betreffs Oesterreichs vgl. über die Scontrirung der Kassen Dessary, a. a. O., §. 108; über die Stellung und Aufgabe der Inspectoren und die Grundlage derselben die Amtsinstruction vom 28. Februar 1855 (ebendas., §. 111). Eine genaue und sehr gute Darlegung für die Steuerinspection, ihren Organismus und ihre Thätigkeit nach der österreichischen Gesetzgebung gibt M. von Tamer, „Wirkungen und Obliegenheiten der Behörden in Angelegenheiten der directen Steuern" (Wien 1855), S. 4 und 22: Katastralinspectoren, und S. 32—64: Steuerinspectoren. Kürzer sind Konopasek und Mor, „Leitfaden zur Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiserstaats", I, §. 77, 78. Die Verordnung von 1866 hat darin nichts geändert, als daß jetzt die Ministerien durch ihre eigenen Buchhaltungen die Revisionen ausführen; die Inspectionen sind gar nicht dadurch berührt. — Die öffentliche rechtliche Behandlung der Staatscontrole hat in allgemeinen Werken, wie Rönne's u. a., diese Fragen ganz in den Hintergrund gedrängt. Dagegen hat Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle", Verfahren und Verhältniß sowol für Revision als In-

spection kurz und gründlich für alle deutschen Staaten dargelegt. Für das französische System s. ausführlich von Hock, a. a. O., S. 57 fg., wo der Dienst der Inspectoren überhaupt bezeichnet ist. Jeder Theil der Einnahme hat dann wieder seine eigenen Inspectoren (s. S. 171: directe Steuern, S. 222: Enregistrement, S. 237: Zoll, S. 444; indirecte Abgaben, S. 503: Postwesen). S. 55 heißt es: „Ihre Hauptaufgabe ist die periodische Bereisung der ihnen unterstehenden Bezirke. Sie reisen nach ihrem eigenen Ermessen und zeigen dem Director blos den Tag ihrer Abreise und die Hauptorte, die sie bereisen werden, an. Sie gehen auf ihren Reisen in alle einzelnen Amtshandlungen ein. Sie stehen allein, ohne Hülfsbeamten da, weil man will, daß sie so wenig als möglich in Schreibgeschäften sich verlieren." Welche Verantwortlichkeit fällt ihnen dann zu? Dies wird stets die Grundfrage für die Ausbildung des Systems derselben abgeben.

In England ist seit der Auflösung des alten Exchequer und dem Uebergange des Kassen- und Zahlungswesens an die Bank von England die Controle eine reine Belegscontrole für die Kassen; der Comptroler General hat hauptsächlich darüber zu wachen, daß keine Zahlungsanweisungen auf Staatsgelder aus dem Finanzministerium erlassen werden ohne gehörige Autorisation, 4. 5 W. IV, K. 15. Gneist, a. a. O., §. 68a.

Es würde dieses ganze Gebiet wesentlich gewinnen, wenn die Lehre von der Staatsbuchhaltung in möglichst bestimmter Weise die Grundsätze formulirte, nach denen die Einrichtung derselben sich selbst controlirt. Das Einzelne wäre dann Sache der praktischen Handbücher. Ebenso sollte diese Lehre das System der Inspection wenigstens charakterisiren, was jetzt leicht ist, nachdem namentlich Czörnig's Arbeit ein treffliches Fundament an positiven Daten gegeben hat.

II. Die verfassungsmäßige Controle.

Während nun die Revision und Inspection es mit den laufenden und einzelnen Thätigkeiten der Geldverwaltung als administrative Controle zu thun haben, beginnt die höhere Controle da, wo es sich um das Ganze der Staatsverwaltung, die als Einheit zusammengefaßten Resultate derselben handelt. Es ist kein Zweifel, daß jeder Staatshaushalt einer solchen höhern Controle nothwendig bedarf und daß für dieselbe nothwendig ein selbständiges Organ und ein selbständiges Verfahren vorhanden sein müssen. Natürlich entwickelt sich beides allmählich mit dem gesammten Finanzwesen eines jeden Staats; und ebenso natürlich ist es in Form und Organ je nach der ganzen Gestalt des

Staatshaushalts verschieden; allein die Grundzüge sind zuletzt stets dieselben, und für alle treten daher auch die beiden großen Grundsätze ein, welche für die Geschichte der sogenannten Staatscontrole entscheidend geworden sind.

Solange nämlich ein Staat keine Verfassung hat, erscheint die höchste Controle naturgemäß als eine einfache Rechnungsoperation, welche zwar von der von ihr zu controlirenden Behörde, dem Finanzministerium, vollständig unabhängig sein muß, aber auch mit nichts anderm zu thun hat als mit den eigentlichen Rechnungsbüchern und ihrer ziffermäßigen Richtigkeit. Die Behörde, welche diese buchhaltungsmäßige Richtigkeit feststellt, ist die Oberrechnungskammer (oberste Rechnungs- und Controlbehörde). Sowie dagegen die Verfassungen ins Leben treten, genügt das buchmäßige Richtigstellen nicht mehr, sondern es wird zugleich nothwendig, die Innehaltung des Staatswirthschaftsgesetzes, des Budgets, in der Geldverwaltung auszusprechen. Die dadurch entstehende Controle nennen wir nun die verfassungsmäßige Controle, im Unterschiede von der rechnungsmäßigen. Der Unterschied beider aber zeigt sich nur dann, wenn man die ganze höchste Controle in ihre zwei Stadien auflöst; denn in dem ersten sind beide gleich, in dem zweiten aber wesentlich verschieden. Wir nennen das erste Stadium das des Abschlusses der Staatsrechnung, das zweite das des verfassungsmäßigen Absolutoriums.

a) Die Staatsrechnung. Die Staatsrechnung ist nun die in Ein Ganzes zusammengefaßte Rechnung über alle Theile des Staatshaushalts, welche von der obersten Rechnungsbehörde revidirt und als richtig anerkannt ist. Es ist an sich nicht zu bestimmen, wie weit die oberste Rechnungsbehörde in ihrer Revision der Einzelrechnungen zurückgehen muß, um die Staatsrechnung ihrerseits zusammenzustellen und zu prüfen, oder wie viel von der Revision den betreffenden höchsten Buchhaltungen überlassen bleibt. Je nachdem sie bis auf die einzelnen Kassen zurückgreift oder blos die höchsten Buchhaltungen in ihren summarischen Vorlagen prüft, ist natürlich die ganze Stellung, die Aufgabe und das Recht der obersten Controlbehörde eine sehr verschiedene. Je weiter ferner die einheitliche Leitung der ganzen Staatswirthschaft durch die Finanzverwaltung geht, um so weniger

hat jene Behörde zu thun. Es ist daher sehr erklärlich, daß, ganz abgesehen von der verfassungsmäßigen Stellung des Finanzministers, die formale Ordnung der obersten Rechnungsbehörde von jeher eine sehr verschiedene gewesen ist. Sie hat entweder die Schlußrechnung für den ganzen Staatshaushalt selbst zu machen, oder sie hat diese vom Finanzministerium gemachte Schlußrechnung ihrerseits nur zu prüfen. Sie kann wieder ihre Prüfung auf die einzelnen Etats beziehen und daraus die Staatsrechnung zusammenstellen, oder sie kann die letztere aus den ministeriellen Buchhaltungen bilden. Sie kann endlich sogar blos einen Theil dieser Buchhaltungen erledigen und den andern dem Finanzministerium überlassen, oder auch die Buchhaltung der Finanzen selbst sich unterwerfen. Für alle diese Fälle gibt es Beispiele. Solange aber die Verfassung nicht hineingreift, bleibt der eine Grundsatz bestehen, daß dieses Organ die Schlußrechnungen des gesammten Staatshaushalts zusammenzufassen und mit der Erklärung, daß sie ziffermäßig richtig sind, der Approbation des Staatsoberhaupts vorzulegen hat. Das nun ist die Staatsrechnung und die landesherrliche Genehmigung derselben.

Je mehr Bewegung nun in den Staatshaushalt hineinkommt, je mehr die Einnahmen wechseln und die Verwaltungsthätigkeiten wichtiger werden, um so nothwendiger wird es, daß sich an die vom obersten Rechnungshof in dieser Weise ausgeübte Controle auch die zweite darüber anschließe, ob die Verwaltung der Staatsgelder auch nach dem Wortlaut der Gesetze und im Geiste eines guten Haushalts vorgegangen sei. Hier entsteht daher eine zweite Function der höchsten Controle. Neben der Controle der Ziffermäßigkeit tritt die der Gesetzmäßigkeit auf, und eine gute Verwaltung wird daher stets die höchste controlirende Behörde veranlassen, auch darüber ihr Urtheil neben der Bestätigung der buchhaltungsmäßigen Staatsrechnung auszusprechen. Das nun kann geschehen, indem die Uebereinstimmung der Geldverwaltung mit den Gesetzen über Ausgaben und Einnahmen durch ein gerichtliches Urtheil ausgesprochen wird (französisches System der Cours des Comptes), oder es kann geschehen, indem die oberste Behörde selbst ein Urtheil als staatswirthschaftliches Gutachten über die ganze Verwaltung dem Souverän vorlegt (preußisches System, nachgeahmt im österreichischen der Oberrechnungs-

und Controlbehörde von 1854). Das erste leidet daran, daß die oberste Behörde zugleich Kläger und Richter ist, das zweite daran, daß das Gutachten werthlos ist, weil es natürlich zu spät kommt. Das Ganze bildet daher den naturgemäßen Uebergang zu der zweiten Gestalt der Staatscontrole, der verfassungsmäßigen.

b) Die verfassungsmäßige Staatscontrole besteht nun darin, daß die ganze Staatsrechnung zuerst ziffermäßig — der Regel nach durch die neugestaltete oberste Rechnungsbehörde — festgestellt und dann der Volksvertretung zur Ertheilung des Absolutoriums vorgelegt wird. Das nun ist im Princip sehr einfach; allein in der Wirklichkeit wird es dadurch weiter entwickelt, daß die Aufgabe der Ertheilung des Absolutoriums oder eigentlich die ganze Controle der Geldverwaltung in verschiedene Zweige getheilt und jeder dieser Theile unter eine bestimmte, von den Organen der Volksvertretung auszuübende Controle gestellt wird. Den Anstoß dazu gab wol das englische System. Hier war schon durch 26 Will. III 31 eine eigene Staatsschulden-Controlcommission eingesetzt, welche allerdings zugleich die Verwaltung der Schuld hat; neben ihr ist die Staatsvorschußkasse Public Works Loan Office seit 57 Will. III 34 errichtet (vgl. Gneist, a. a. O., §. 70 fg.); bis das ganze System durch die Peel's Acte von 1844 vollendet ward, deren Issuing department der Bank von England im Grunde die erste Staatsschuldencontrole für das Papiergeld war. Die continentalen Staaten blieben meistens bei dem Grundsatze stehen, daß die Volksvertretung nach geschehener ziffermäßiger Richtigstellung die Staatsrechnung als selbständigen Act der Regierung entgegenzunehmen, dieselbe in parlamentarischer Form in einem engern Ausschusse zu behandeln und dann durch ein eigenes Votum das Absolutorium zu ertheilen habe. Obwol das Verfahren viel Werth hat, so sinkt es doch bei umfangreichen Budgets zur bloßen Form herab, um so mehr, als die Staatsrechnung naturgemäß doch immer erst zwei bis drei Jahre nach Schluß des Verwaltungsjahres fertig sein und daher ein eingehendes Urtheil der Abgeordneten nicht mehr erwartet werden kann. Das letztere ist nur durch den obersten Rechnungshof möglich, und die wahre Controle kann daher nur durch ein Zusammenwirken beider Organe in genügender Weise ge-

geben werden, wofür jedoch bisher die genügende Form nicht gefunden ist.

Es ist nun aus dem Obigen leicht verständlich, weshalb die Behandlungen namentlich des Staatscontrolwesens bis zur neuesten Zeit nicht die volle Klarheit besitzen, die man fordern muß. In der That nämlich fällt eigentlich die Rechnungscontrole mit dem System der Buchhaltungen formell und materiell fast ganz zusammen, solange man nicht das entscheidende Element des verfassungsmäßigen Absolutoriums hineinbringt. Die Theorie der Finanzwissenschaft im Anfange dieses Jahrhunderts ist sich daher nicht recht einig über die Sache, um so weniger, als es natürlich schon früher eine Rechnungscontrole gab. Der Charakter des Anfangs unsers Jahrhunderts in dieser Beziehung bestand aber zunächst darin, daß die Regierungen diese Controle als einen selbständigen Organismus von den übrigen Buchhaltungen schieden und ihn sogar von dem Finanzministerium gänzlich unabhängig machten. Neben dem wol ziemlich Ungenügenden, was in dieser Beziehung z. B. von Jacob, „Finanzwissenschaft", §. 1318, Rau, §. 536 u. 558—560, Lotz, „Staatswirthschaft", B. 3, S. 495 fg. und Andere sagen, ist Malchus in seiner sonst so tüchtigen „Finanzwissenschaft", II, §. 28 u. 29, wol der beste Vertreter der damals noch herrschenden Unfertigkeit der Ansichten. Erst die Entwickelung der Verfassungen hat hier bestimmte Principien und damit auch eine neue Literatur gebracht, an deren Spitze Czörnig's und Hock's Werke stehen, die freilich auch den Einfluß der Verfassung nicht immer ausreichend betonen.

Man kann jedoch jetzt unzweifelhaft zwei große europäische Systeme der höchsten Staatscontrole hervorheben, das französische und das deutsche.

Das französische System schließt sich an die alte Cour des Comptes an, die von Anfang an das höchste Gericht über alle großen streitigen Fragen in Finanzangelegenheiten war. Gründung derselben als Rechnungsgericht bereits durch Ord. vom 26. Februar 1464, und zwar fast neben jedem Parlament, sodaß es vor der Revolution zwölf Cours des Comptes gab; Aufhebung aller Provinzial-Rechnungshöfe in der Revolution und neue Organisation des einzigen Rechnungshofes für den ganzen Staatshaushalt durch Ord. vom 28. September 1807, als rein gerichtliches und administratives Organ. Als nun der Grundsatz zur Geltung kam, daß die Kammern das ganze Bruttobudget des Staats berathen und genehmigen sollten, leuchtete es dem praktischen Sinne der Franzosen ein, daß damit eigentlich für die Richtigkeit der Staatsrechnung gar keine wahre Garantie gegeben sei. Die Folge war der Grundsatz, daß man die Cour des Comptes zu dem über die Staatsrechnung in gerichtlicher Form entscheidenden Organ machte. Danach

richtet sich nun das Verfahren vor denselben. Der Finanzminister bringt die Staatsrechnung bei der Cour des Comptes mit völliger Vollständigkeit ein, und zwar als Rechnung der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben in gesonderten Actenstücken. Dann wird eine förmliche gerichtliche Procedur mit beiden vorgenommen; es wird ein Referendar für jedes gewählt und der Procureur général hat eventuell in Erwägung zu ziehen, ob die etwaigen Unrichtigkeiten, welche der Referendar findet, Gegenstand einer förmlichen Anklage werden sollen. Das Referat selbst bezieht sich auf alle Rechnungen und hat einen doppelten Inhalt. Das erste Referat bezieht sich auf die vorläufigen Abrechnungen des Ministers und ihre Uebereinstimmung mit den einzelnen Buchhaltungen, und diese Uebereinstimmung wird durch das erste Arrêt des Rechnungshofes erklärt; das zweite bezieht sich auf die definitive Schlußrechnung und ihr Verhältniß zu den auf Budget und Verordnungen bezüglichen Bestimmungen, und darüber erläßt die Cour ihr zweites Arrêt. Diese Erklärungen sind es, welche erst der Volksvertretung und dem Revisor vorgelegt werden, und erst auf sie hin erfolgt das Absolutorium. Vergl. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 111. Organisation und Verfahren im einzelnen sehr gut bei Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle", S. 115—120, besser als bei Block, „Dict. v. Cour des Comptes". Offenbar ist das System der Commissioners of audit in England etwas Aehnliches, obgleich es uns scheinen will, als seien nach der Aufhebung des Exchequer die Functionen derselben kaum mehr recht klar zu definiren. Vergl. Gneist, a. a. O., §. 70.

In der Geschichte des deutschen Oberrechnungswesens ist die Geschichte der preußischen Oberrechnungskammer maßgebend. Dieselbe ist erst 1808 von den Staatsbuchhaltungen geschieden, und dann 1810 direct unter den Staatskanzler gestellt und zur höchsten selbständigen Revisions- und Centralbehörde für alle Einnahmen und Ausgaben bestellt. Seit 1817 tritt jedoch ein Schwanken in der Competenz und Stellung derselben ein, bis die Instruction vom 18. December 1824 ihr die doppelte Aufgabe gab, zuerst die ziffermäßige Richtigstellung der Buchhaltungen zu constatiren und zweitens die Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften über Einnahmen und Ausgaben zu controliren. Zu dem Gedanken, daß die Finanzverwaltung dabei einem gerichtlichen Urtheile der Oberrechnungskammer wie in Frankreich unterliegen solle, hat sich die preußische Gesetzgebung nicht erhoben und die obige Instruction gilt im wesentlichen noch immer. Die Verfassung von 1850 hat dann festgestellt, daß die auf diese Weise von der Oberrechnungskammer geprüfte Staatsrechnung den Kammern zur Erwirkung des Absolutoriums vorgelegt werde (a 104); dabei ist aber sowol die formale Aufgabe der erstern als ihr Recht in Beziehung auf die Etatsüberschreitungen sehr bestritten. Vergl. Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", I, §. 67

und II, §. 237. Czörnig, S. 23 fg. (ohne die letzte Frage zu berücksichtigen). — Was nun Oesterreich betrifft, so war hier bereits im Jahre 1803 das Generalrechnungsdirectorium als eine eigene, von den übrigen Centralbehörden vollkommen unabhängige Hofstelle errichtet, die schon damals die Aufgabe hatte, die Hauptabschlüsse und Bilanzen der Buchhaltungen zu empfangen und zu controliren und ihre Bemerkungen den einzelnen Hofstellen mitzutheilen; doch besaß sie nicht das Recht, ein Absolutorium zu geben. An seine Stelle trat durch kaiserliches Handschreiben vom 27. März 1854 die „oberste Rechnungscontrolbehörde", die unmittelbar dem Kaiser unterstand und der wieder die Staatsbuchhaltungen selbständig untergeordnet waren, sodaß sie damit einen höchst wichtigen positiven Wirkungskreis hatte, und als das selbständige Organ für die Ordnung und Revision der ganzen Staatsbuchhaltung angesehen werden muß. Sie hatte daher das Recht auf Anordnungen, soweit sie zur Controle der Buchhaltungen gehören; die Ueberwachung der Ausübung der Kassenuntersuchungsvorschriften; die Erörterung der vorschriftswidrigen Vorgänge in dem Kassen- und Zahlungswesen zu bewirken und eventuell den Rechnungsproceß einzuleiten; sie hatte für das Zustandekommen der Particular- und Centralrechnungsabschlüsse zu sorgen, und endlich hatte sie für alle Haupt- und Sammlungskassen das Entlastungserkenntniß auszufertigen. (Vgl. Dessary, a. a. O., §. 122, 123.) — Das Verhältniß ist nun grundsätzlich und durchgreifend geändert, seit die neue Verfassung ins Leben getreten ist. Schon das Diplom vom 20. October 1860 a II gab dem Reichsrathe „die Prüfung und Feststellung der Voranschläge und der Staatsrechnungsabschlüsse und der Resultate der Finanzgebung". Das Gesetz vom 21. December 1867 formulirte dies in wesentlich gleicher Weise A 11, das ausdrücklich dem Staatsrathe die „Ertheilung des Absolutoriums" überwies. Infolge dessen ward die oberste Rechnungs- und Controlsbehörde durch die Verordnung vom 21. November 1866 vollkommen zugleich mit dem System der Staatsbuchhaltungen umgestaltet. Sie empfing jetzt den Namen des „Obersten Rechnungshofs" mit der ausdrücklichen Bestimmung, daß auch die ganze Verwaltung des „Staatsvermögens" nebst „allen Rechnungen der Staatsbehörden" der Controle desselben untersteht. Das Elaborat desselben, der „Centralrechnungsabschluß" ist im Laufe des zweiten Jahres „der verfassungsmäßigen Prüfung und Abfertigung zuzuführen"; sodaß, wenn sich Widersprüche in der Verwaltung „mit den bestehenden Vorschriften und Verwaltungsgrundsätzen ergeben" (§. 7), „welche die Bestimmungen des Finanzgesetzes, d. h. des festgestellten Staatshaushaltsetats zum Gegenstande haben" die Abgeordneten darüber entscheiden (§. 14). Fast gleichzeitig wurde eine eigene „Staatsschuldencommission" durch das Gesetz vom 25. August 1866 errichtet, die, aus den Häusern des Reichsraths gewählt, zugleich den „Umlauf der Banknoten" zu überwachen hat; nach Gesetz vom

8. Januar 1867 sollen sogar alle Erlasse, welche die Anfertigung oder Ausgabe von Staatsnoten verfügen, zu ihrer Gültigkeit erst der Gegenzeichnung dieser Staatsschuldencontrolscommission bedürfen, „bei persönlicher Haftung der betheiligten Organe". — Ueber das Controlswesen der übrigen deutschen Staaten s. Czörnig, a. a. O., K. Sachsen, S. 41—47. Baiern, S. 52—55. Würtemberg, S. 59—64. Vergl. dazu Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt 1848" (Von der Restverwaltung, S. 368 ff.). Baden, Czörnig S. 72—78; namentlich Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863", sehr ausführlich S. 23—58.

Drittes Buch.

Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft.

Während nun die Lehre von den Ausgaben die Verwendungen, und die Lehre vom Staatshaushalte die Lehre von den Grundsätzen enthält, nach denen die Ordnung zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt wird, ist die Finanzwissenschaft die Lehre von der Gesammtheit der Thätigkeiten, durch welche der Staat sich die wirthschaftlichen Mittel verschafft, die den Ausgaben zu Grunde liegen und die im Staatshaushalte verrechnet werden.

Die Finanzwissenschaft ist demnach ein selbständiger Theil der Staatswirthschaft, und es braucht nicht wiederholt zu werden, daß seine Identificirung mit der letztern nur auf historischen Gründen beruht. Denn es ist jetzt nothwendig, unter den „Finanzen" eines Staats nur noch die Einnahmen desselben zu verstehen.

Diese Lehre von den Einnahmen des Staats enthält daher zwei Theile.

Der eine dieser Theile enthält die Darstellung der Organe, durch welche der Staat seine Einnahmen wirklich erhebt, den Organismus, die Thätigkeit und das Recht derselben. Wir nennen diesen ersten Theil die Finanzverwaltung.

Der andere Theil die Darstellung dieser Einnahmen für sich, das ist also der Objecte der Thätigkeit der Finanzverwaltung, und der Grundsätze, welche vermöge der Natur der letztern sich für die Finanzverwaltung ergeben. Wir nennen diesen Theil die Staatseinnahmen.

Es war nicht richtig, in unserer ersten Auflage den Begriff und Inhalt der „Finanzverwaltung" als selbständige Theorie oder Thatsache zu bestreiten. Die Entwickelung der Lehre von der Vollziehenden Gewalt und der Verwaltungslehre überhaupt zeigt uns vielmehr die Finanzverwaltung in einem ganz neuen Lichte, und wir stehen nicht an, unsere frühere Auffassung in dieser Beziehung für ebenso unfertig zu erklären wie die der bisherigen Theorie, welche gleichfalls mit dem Begriffe der Finanzverwaltung nichts zu machen gewußt hat.

Erster Theil.

Die Finanzverwaltung.

Die Grundlage der ganzen Lehre von der Finanzverwaltung ist ohne Zweifel der Begriff der Verwaltung im allgemeinen, und der Begriff der Vollziehenden Gewalt im besondern.

Die Verwaltung ist der im Sinne und in der Grenze des Staatswillens thätige Staat. Diese Thätigkeit des Staats, insofern wir sie als reine Thätigkeit, noch ohne bestimmtes und einzelnes Object betrachten, nennen wir die Vollziehende Gewalt. Insofern diese Thätigkeit selbständige Objecte hat, und daher auch selbständige Formen und Ordnungen empfängt, wird sie zur eigentlichen Verwaltung. Die eigentliche Verwaltung hat so viele Theile, als der Staat praktische und selbständige einzelne Aufgaben hat. Wir haben dieselben geschieden in die fünf Hauptgebiete; unter diesen bildet die Staatswirthschaft das eine; und innerhalb der Staatswirthschaft sind die Finanzen das Gebiet der Einnahmen, welche mithin eine selbständige Verwaltung fordern. Die Finanzverwaltung ist demgemäß nicht blos eine allgemeine auf die Erhebung der Einnahmen des Staats gerichtete Verwaltungsthätigkeit des letztern, wie sie allerdings gewöhnlich gedacht wird, sondern sie ist vielmehr die Vollziehende Gewalt in ihrer besondern Beziehung auf die Staatseinnahmen. Das heißt demnach, die Finanzverwaltung enthält dieselben Elemente und Grundsätze, welche den Inhalt der Vollziehenden Gewalt bilden; die Voraussetzung des rechten Verständnisses ist daher in der That

die Lehre von der Vollziehenden Gewalt, und die erstere bildet einen wesentlichen Theil der Erfüllung der letztern. Eine Scheidung zwischen beiden gibt es jetzt nicht mehr. Und von diesem Standpunkt aus ist auch das System der Finanzverwaltung ein sehr einfaches; sein Werth und seine Wahrheit bestehen in der Uebereinstimmung mit den Principien, welche die Verwaltungslehre darlegt.

Wir scheiden demnach in der Finanzverwaltung drei Theile.

Zuerst handelt es sich um den Organismus der Finanzverwaltung als Glied des gesammten Verwaltungsorganismus.

Dann folgt die Darstellung der Finanzgewalt als Anwendung des Begriffs der Staatsgewalt auf das Gebiet der Einnahmen.

Endlich ist das Finanzrecht nichts anderes als die Uebertragung des verfassungsmäßigen Regierungsrechts auf die Rechtsverhältnisse der Finanzverwaltung.

Es ist uns wol verstattet, hier auf unsere „Lehre von der Vollziehenden Gewalt" (2. Aufl., 1869, 3 Bde.) und das „Handbuch der Verwaltungslehre" (1. Bd. 1870) zu verweisen, in denen die allgemeinen Grundsätze genauer behandelt sind, die wir hier als bekannt voraussetzen müssen.

Erster Abschnitt.

Der Organismus der Finanzverwaltung.

Der Organismus der Finanzverwaltung ist nun seinem formalen Begriffe nach die Gesammtheit und Einheit der Organe, durch welche der Staat in seiner Staatswirthschaft sich die für dieselbe erforderlichen Einnahmen wirklich herbeischafft.

Dieser an sich einfache Begriff empfängt nun seine Entwickelung durch dieselben Elemente wie der des Verwaltungsorganismus überhaupt. Wir haben auch hier die persönliche von der freien Verwaltung zu unterscheiden. Die erstere erscheint als die Regierung, insofern sie die Staatseinnahmen zu ihrem Object hat; und diesen Zweig der Regierung nennen wir im weitern Sinne das Finanzministerium, wie wir von einem Justiz-, Handels-,

Kriegs-, Unterrichtsministerium u. s. w. reden. Die freie Verwaltung dagegen innerhalb der Einnahmen des Staats erscheint wie in den übrigen Gebieten der vollziehenden Gewalt in den drei großen Grundformen der Landschaft, der Gemeinde und der Körperschaften. Es ist außerordentlich schwierig, diese elementaren Verhältnisse als Einleitung in die Finanzwissenschaft darzustellen; es ist außerordentlich leicht[1], sie zu verstehen, wenn man die Grundsätze und das System der Vollziehenden Gewalt dabei voraussetzen darf. Wir können uns jetzt das letztere an diesem Orte verstatten. Demnach ist der Organismus der Finanzverwaltung nunmehr als diejenige Gestalt der Vollziehenden Gewalt zu betrachten, welche durch Wesen und Inhalt der Staatseinnahmen bestimmt und modificirt wird.

Diese allgemeinen Grundsätze und Elemente sind nun ihrerseits wieder in den verschiedenen Ländern Europas nicht unwesentlich modificirt. Wir müssen daher auch hier die Vergleichung der Hauptstaaten Europas als eine für unsere Zeit nicht mehr abweisbare Aufgabe der Wissenschaft und des praktischen Lebens andererseits erkennen, wenn wir natürlich auch im einzelnen diesen Besonderheiten um so weniger folgen können, als sie je nach den zeitlichen Bedürfnissen wechseln. Die großen elementaren Grundzüge des Ganzen aber sind folgende:

Der Unterschied dieser Auffassung von der bisherigen besteht im wesentlichen darin, daß es uns nicht um eine statistische Darstellung des Finanzorganismus zu thun ist, und auch nicht um eine Lehre von dem Zweckmäßigen, sondern um den Grundgedanken, daß der Finanzorganismus als ein Theil des Gesammtorganismus der Verwaltung betrachtet werden muß; daß er in diesem Sinne seine Geschichte und seine Individualität hat und daß mithin jede Trennung desselben von der allgemeinen Organisation der Verwaltung weder praktisch noch theoretisch richtig ist. Der Grund, weshalb die bisherigen Darstellungen in den Lehrbüchern nicht genügen, liegt wol eben in dem Mangel dieser allgemeinen Beziehung zum Organismus der Verwaltung überhaupt.

A. Das Finanzministerium.

Begriff und Elemente seiner Geschichte.

Das Finanzministerium im weitern Sinne enthält die Gesammtheit der staatlichen Organe oder Aemter, durch welche der Staat die aus verschiedenen Quellen entspringenden, in verschiedener Form und aus den verschiedenen Theilen des Staats zusammenfließenden Einnahmen der Staatswirthschaft zu einer großen Einheit sammelt und sie als eine Gesammtmasse der Staatsverwaltung zur Verfügung stellt.

Da sich nun diese Einheit des Staats oder diese auch wirthschaftliche Herrschaft des Ganzen über die Theile weder allenthalben gleichzeitig noch gleichmäßig hat ausbilden können, so leuchtet es ein, daß der Finanzorganismus nicht blos bei den verschiedenen Staaten verschieden sein wird, sondern daß er auch innerhalb eines und desselben Staats stets einem bald größern, bald geringern Wechsel unterworfen ist. Die in allem solchen Wechsel dennoch gleichartige Natur des Staats ergibt aber stets eine große und wesentliche Uebereinstimmung in den Grundlagen dieses Finanzorganismus, und die Lehre vom Finanzorganismus hat daher zur Aufgabe, diese gleichartige Grundlage desselben als die Basis für die Betrachtung aller zeitlich und örtlich verschiedenen Finanzorganisationen aus dem Wesen des Staats darzustellen.

Dabei ist es nun der Mühe werth, den Sinn genau zu bezeichnen, in welchem wir von einer Geschichte des Finanzministeriums reden können.

Wir haben in dieser Beziehung zunächst davon auszugehen, daß das Finanzministerium ein organisches Glied der Regierung als der persönlichen Verwaltung des Staats ist, und daher im wesentlichen dieselben Epochen durchmacht, welche die Geschichte dieser Regierung bilden. Das Finanzministerium schließt sich daher, wie alle Organisationen der Regierung, an das Königthum an, erscheint zuerst als ein einfaches Glied der königlichen Wirthschaft, nimmt dann namentlich mit dem 17. Jahrhundert den Charakter eines staatlichen, wenn auch dem Könige persönlich unterworfenen Organs an, und tritt mit der ganzen Regierung seit

dem Beginn des 19. Jahrhunderts in die Epoche des verfassungsmäßigen Regierungsorganismus. Die Geschichte dieser allgemeinen Bewegung, in welcher die Finanzverwaltungsorgane dem Gange der gesammten Staatsentwickelung folgen und einen untergeordneten Theil derselben bilden, dürfen wir als bekannt voraussetzen.

Innerhalb dieser Grenzen ist es nun, wo die eigentliche Geschichte des Organismus der Finanzverwaltung beginnt. Bei aller Verschiedenheit im einzelnen ist dennoch der Charakter dieser Geschichte in ganz Europa derselbe und leicht zu bezeichnen. Es ist die Bildung eines wesentlichen, streng organisirten und verfassungsmäßigen Finanzministeriums aus der rein historisch entstandenen Organisation der frühern Finanzverwaltung und ihrer Behörden. Die Grundzüge dieser Entwickelung sind folgende.

Alle Finanzverwaltung beginnt mit der einfachen Aufzeichnug der Einnahmen des Königs in der Camera Principis; die Thätigkeit dieser Organe ist von den Einnahmen bedingt, schließt sich an die Arten derselben an, entwickelt sich mit denselben zu Abtheilungen und Unterabtheilungen, und wird mit dem 16. Jahrhundert zu einem mehr oder weniger ausgebildeten System von Buchhaltungen über die landesherrlichen Einnahmen. Von einem vollständigen Rechte dieser Organe, von einer Aufnahme in den Staats- oder Geheimen Rath, von einer Theilnahme an den großen Fragen der Politik, der Verfassung, der Verwaltung oder gar der Volkswirthschaft ist noch gar keine Rede. Sie haben noch nichts zu thun, als zu verrechnen was da ist; sie haben nur die Pflichten, aber auch nur noch die Verantwortlichkeit einer Buchhaltung.

Das nun ändert sich mit dem 17. Jahrhundert, den stehenden Heeren, dem wachsenden Beamtenthum, dem Schuldwesen und dem beginnenden Bewußtsein über die Gesetze und den Werth der Volkswirthschaftspflege. Die Ergebnisse der Finanzverwaltung werden zu einem mächtigen Factor der Politik; die Organe der Finanzverwaltung gewinnen daher ihrerseits das Recht, in den wichtigen Staatsangelegenheiten gehört zu werden. Seitdem das Mercantilsystem den Werth und die Macht des Geldes kennen gelehrt hat, wird die Beschaffung des Geldes selbst eine Staatsangelegenheit. Sie verlangt daher jetzt eine neue Organisation,

und zwar eine solche, welche nicht eben die alten Buchhaltungen beseitigt, sondern vielmehr an ihre Spitze tritt. Sie beginnt den Gedanken zu vertreten, daß die Verwaltung der Einnahmen des Staats es im Grunde auch mit den Quellen dieser Einnahmen, dem Volkswohlstande, zu thun haben müsse; die ersten Elemente der Volkswirthschaftspflege verschmelzen sich mit der Finanzverwaltung; mit den Zuständen des 18. Jahrhunderts tritt durch die vortreffliche Finanzverwaltung in Preußen, welche allein den Siebenjährigen Krieg möglich machte, und durch die tiefsinnige Auffassung der Physiokratie, welche dem ganzen theoretischen Bewußtsein einen neuen Inhalt gibt, das Finanzwesen an die Seite der wichtigsten Elemente des Staatslebens; die Elemente des Finanzministeriums sind da, aber das Finanzministerium selbst nicht.

Dieses nun erscheint in seiner gegenwärtigen Bedeutung erst mit dem 19. Jahrhundert. Das Finanzwesen wird aus einem Theile des königlichen Dienstes zu einem Theile der Verfassung; die Verwaltung der Finanzen wird aus einer Reihe von mehr oder weniger künstlichen Operationen die Vollziehung des staatswirthschaftlichen Gesetzes, und das Finanzministerium ist jetzt ein organischer Theil der Regierung. Es muß daher jetzt auch die Ordnung annehmen, welche dadurch gefordert wird. Es muß einerseits als Einheit der wirthschaftlichen Aufgaben des Staats sowol innerhalb des Gesammtministeriums als in Beziehung auf seine eigene Thätigkeit auftreten, und es muß andererseits mit seinen Organen das ganze volkswirthschaftliche Leben des Staats in allen seinen Theilen und Gebieten umfassen. Aus dem ersten dieser Momente entsteht das, was wir das eigentliche Finanzministerium nennen, aus dem zweiten das System der Finanzbehörden. Beide Theile des Organismus sind bei aller Verschiedenheit im einzelnen doch in ganz Europa wesentlich gleichartig, denn ihre Stellung und ihre Function sind aus der Natur der Sache entsprungen, und die gemeinsame Grundlage ist hier wie auf allen Punkten des neuen Staatslebens der Begriff und Organismus der Regierung, von welcher das Ganze einen Theil bildet.

I. Das eigentliche Finanzministerium.

Auch die Natur der Finanzverwaltung bringt es mit sich, daß das Finanzministerium im engern Sinne als das höchste und

wesentliche Organ der Finanzverwaltung und als Mittelpunkt der Finanzlehre, nun wieder aus zwei Elementen besteht, deren anerkannte und formelle Unterscheidung in dem wesentlichen und innern Unterschiede in der Function beider besteht. Diese Elemente sind der Minister und sein Ministerium.

1) Der Finanzminister. Auch bei der Finanzverwaltung sind Begriff, Stellung und Recht des Ministers vor allen durch das Wesen der Verfassung gegeben. Im Minister der Finanzen faßt sich zuerst die ganze Finanzverwaltung persönlich zusammen; durch ihn wird sie ein Glied der Regierung. Als solcher hat der Minister der Finanzen zwei Hauptfunctionen. Die erste besteht in der Vertretung der Staatswirthschaft im Ministerrathe und im Gesammtministerium, theils um die Bestimmung der Ansprüche festzustellen, welche jeder einzelne Zweig der Regierung an die Staatswirthschaft macht (Voranschlag des Budgets), theils um die Gesetze vorzubringen und zu berathen, welche sich auf die Staatseinnahmen beziehen (Steuergesetze und Staatsschuldenwesen). Die zweite Hauptfunction ist dann die Vertretung der Staatswirthschaftsfragen und ihrer Verwaltung gegenüber der gesetzgebenden Gewalt, die Verantwortlichkeit und Haftung in der Staatswirthschaft. In beiden Beziehungen gelten für die Finanzminister dieselben Grundsätze wie für alle andern Minister, und darf daher die Finanzwissenschaft sich einfach auf die Darstellung der Vollziehenden Gewalt beziehen. Je größer dabei die Regierungsgewalt gegenüber der freien Verwaltung ist, desto umfangreicher ist diese Verantwortlichkeit; aber desto unbestimmter ist sie auch; je enger beschränkt die Thätigkeit wird, desto intensiver wird sie. Hier ist es, wo die Stellung der Minister der Finanzen bei den verschiedenen Völkern am meisten innerlich verschieden erscheint. Formell aber gilt auf allen Punkten, daß der Finanzminister durch seine Zustimmung (Unterzeichnung) die einzelnen Acte des ganzen Ministeriums zu den seinigen macht. Es ist klar, daß damit die individuelle Persönlichkeit desselben von höchster Bedeutung wird; an den Namen fängt das System an sich anzuknüpfen; doch hier beginnt das Gebiet der Politik in das der Verwaltung hinüberzugreifen.

2) Das Ministerium der Finanzen. Das Ministerium

der Finanzen ist nun derjenige Körper, welcher vermöge seiner Organisation jene Einheit, die im Finanzminister gleichsam abstract gegeben ist, in den einzelnen concreten Theilen der Finanzverwaltung wirklich durchführt. Es empfängt dieser seine Organisation nach den einzelnen Hauptquellen der Einnahmen des Staats, und bietet daher in seinem Bilde ein Bild der Einnahmen des Staats dar. Es ist daher klar, daß diese Eintheilung des Ministeriums in allen Ländern gerade so viel und gerade so wenig verstanden wird wie das System der Staatseinnahmen. Gemeinsam aber sind allen zwei Punkte.

Zuerst nämlich scheiden sich diejenigen Einnahmen, welche im ganzen Staat gleichmäßig und gleichartig für alle Theile und alle Personen gelten, von denen, die auf ganz bestimmten, einzelnen und beschränkten Quellen oder Kapitalien beruhen.

a) Aus dem ersten Gebiete geht dasjenige hervor, was wir die „Departements" oder „Abtheilungen" nennen, die nach französischem Muster wieder in die „Sectionen" zusammengefaßt werden. Die Elemente dieses Systems sind einfach; Namen, Zahl und Competenz sind eben wieder in den einzelnen Ländern verschieden. Neben dem sogenannten „Präsidialbureau", als der Section für die allgemeinen Angelegenheiten, bilden die directen Steuern in mannichfacher Unterabtheilung ein Ganzes, ebenso die indirecten, daneben die Staatsgüter, und endlich das Staatsschuldenwesen. Die specielle Ordnung dieser Abtheilung sowol wie der ihres amtlichen Verfahrens ist Sache des Finanzministers, soweit die Grundlagen nicht durch ein eigenes Gesetz bestimmt sind.

b) Das zweite Gebiet kann man schwer anders als mit dem Namen der „Finanzdirection" bezeichnen. Es sind diejenigen dem Finanzminister unmittelbar unterstehenden Organe, welche die höchste Leitung gewisser einzelner Staatsunternehmungen haben, durch welche sich der Staat eine Einnahme verschafft. Sie heißen deshalb auch wol „unmittelbare Finanzstellen". Da sie zum Theil auch eigentliche Verwaltungszwecke verfolgen, während andererseits gewisse Theile der eigentlichen Verwaltung auch wieder Einnahmen abwerfen, die in die Finanzen gehören (z. B. die Post), so läßt sich hier keine absolute Bestimmung über dasjenige aufstellen, was dem Finanzministerium und was den andern Ministerien angehört. Es ist das im einzelnen auch nicht wesentlich und ordnet sich

leicht nach den besondern Verhältnissen der einzelnen Staaten und ihrer Verwaltung.

II. Die Finanzbehörden.

Auch hier setzen wir den Begriff und die Stellung des Behördensystems neben dem des Ministeriums und der Verwaltungslehre als bekannt voraus. Die Behörde ist das örtliche oder speciell sachliche Vollzugsorgan des Ministeriums. Es ist dasjenige System von Organen, durch welche die im Ministerium gegebene Einheit der Verwaltung das gesammte Leben des Volks örtlich und sachlich umfaßt. Während das Ministerium die verordnende Gewalt ist, ist die Behörde die verfügende und eigentlich vollziehende. Jedes Ministerium hat daher sein Behördensystem; so auch das Finanzministerium. Dabei nun bedarf im Grunde nur Ein Punkt einer besondern Bezeichnung.

Gerade im Finanzministerium muß man sich nämlich die Behörden als zwei wesentlich in ihrer Function geschiedene Klassen denken. Die erste dieser Klassen besteht aus demjenigen Organismus, der mit der unmittelbaren Thätigkeit der Finanzverwaltung, den eigentlichen Einnahmen, zu thun hat, und ist daher nichts anderes als das System der Einnahmekassen, die je nach den Einnahmen wieder verschiedene Namen haben (Steuerämter, Zahlkassen u. s. w.). Die zweite Klasse dagegen hat nicht blos Gelder einzunehmen und zu verrechnen, sondern sie hat zugleich gewisse Gebiete der Staatswirthschaft zu verwalten, und erst durch und bei dieser Verwaltung Geld einzunehmen, sodaß, während die bloße Erhebung der Staatseinnahmen bei der ersten die Hauptsache ist, die administrative Thätigkeit bei der letztern im Vordergrunde steht, wie bei der Domänenverwaltung, der Post, dem Münzwesen, Monopolen u. a. Die durchgreifende Verschiedenheit dieser Functionen erzeugt daher auch stets zwei nebeneinander laufende Systeme im gesammten Behördenwesen, da die Fragen und Aufgaben, welche hier vorkommen, so verschieden sind, daß sie von demselben Organe nicht entschieden werden können. Ebendeshalb ist auch hier die Verschiedenheit der einzelnen Staaten eine große, und theils beruht dieselbe auf historischen Gründen, theils auf dem ganzen Systeme der Einnahmen. Indessen kann man doch im allgemeinen sagen, daß die erste Klasse, die also namentlich

mit dem directen Steuerwesen zusammenhängt, vorzugsweise auf dem Princip des örtlichen Systems der politischen Landeseintheilung beruht, an welche sich zugleich das Kassensystem anschließt, während das zweite vielmehr durch die Natur des sachlichen Objects gegeben und daher in den Gebietstheilen des Staats je nach den Bedürfnissen in der Weise vertheilt ist, daß jeder dieser Zweige sein eigenes System von Finanzbehörden hat. Demnach ist allen diesen Systemen der Grundsatz fast ausnahmslos gemeinsam, daß sie drei Instanzen haben, welche in dem eigentlichen Finanzministerium ihren gemeinschaftlichen Ausgangspunkt finden.

Man wird deshalb den höchst verwickelten Stoff der Statistik dieser Organisation ziemlich leicht in gewissen Grundkategorien zusammenfassen, und sich damit sowol die Grundzüge des ganzen Bildes der Organe als die der Vergleichung aufstellen können.

Auch hier scheiden sich die drei großen Culturvölker in der ihnen eigenthümlichen Weise.

Der Organismus Englands beruhte früher fast ausschließlich auf dem Exchequer, als Analogon der Cour des Comptes. Erst die neuere Zeit hat die Grundzüge des europäischen Systems bis zu einem gewissen Grade zur Geltung gebracht; nur darf man zur Erklärung der Besonderheiten nie das innige Verhältniß theils zum Parlament, theils zur Selbstverwaltung vergessen. Der Finanzminister in England besteht eigentlich aus zwei Personen, dem First Lord of the Treasury, und dem Chancellor of the Exchequer, von denen der erste das formale, der letztere das parlamentarische Haupt der Finanzverwaltung ist, während die Lords Commissioners of the Treasury als oberste Finanzräthe und Stellvertreter des Chancellor in der Verwaltung erscheinen. Der Geschäftsgang im Finanzministerium und die Elemente seiner Organisation bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, S. 773 fg. Dagegen hat sich das System der Directionen in größerm Maße erhalten als auf dem Continent, dem Budget der „Fonds" entsprechend; s. oben. Sie sind das Generalzollamt (Commissioners of the Customs), das Generalsteueramt (Commissioners of Inland Revenue), das Generalpostamt (Postmaster General) und der Münzdirection (Master of the Mint). Das Einzelne ausführlich bei Gneist II, §. 64—67. Diese Directionen sind in Beziehung auf die Verwaltung ihrer Zweige vollständig selbständig, und stehen nur mit ihren Einnahmen unter dem Chancellor. Eben in dieser Selbständigkeit liegt der Unterschied von dem continentalen oder eigentlich französischen Systeme, in welchem sie Organ des Finanz-

ministers selbst sind. Das übrige System der Finanzbehörden unterscheidet sich von dem continentalen wesentlich dadurch, daß jede einzelne wichtige Steuer ihr eigenes Behördensystem hat, was die theoretische Uebersicht sehr erschwert und praktisch nur dadurch unbedenklich wird, daß es auf das engste mit dem System der Selbstverwaltung zusammenhängt. Vgl. Gneist, a. a. O., §. 62, 63.

Wesentlich verschieden ist davon das System Frankreichs. Das leitende Princip dabei ist, daß alle Theile der gesammten Organisation unmittelbar unter dem Finanzminister stehen und alle maßgebenden Acte durch ihn persönlich vollzogen werden, um in Einer Person die ganze Verantwortlichkeit concentriren zu können. Das Finanzministerium mit all seinen Behörden erscheint daher hier als ein streng gegliedertes schematisches Ganzes, in welchem allerdings sich die Ministerialdepartements mit ihren Sectionen und die Generaldirectionen scheiden, aber in der geistigen einheitlichen Verwaltung nicht trennen. Diese Organisation hat sich nicht wesentlich geändert; Hock hat sie in ihren allgemeinen Grundzügen, M. Block sie im einzelnen angeführt; man findet das Genauere aber im „Almanac Impérial" zugleich mit der Angabe der Competenz jeder einzelnen Stelle. Diese französische Form hat nun der deutschen Organisation ihre Grundzüge gegeben, jedoch mit dem Unterschiede, daß das, was wir speciell die Directionen genannt haben, in Deutschland viel selbständiger ist als in Frankreich. Die verschiedenen Systeme sind übersichtlich zusammengestellt bei Brachelli „Deutsche Staatenkunde", 1860, 2 Bde., für jeden einzelnen Staat. Das Finanzministerium Preußens bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 227; die Grundlage ist die Verordnung vom 27. October 1810; seit 1817 geht die Gesetzgebung namentlich dahin, die Ordnung der einzelnen „Directionen" genauer zu regeln. Durchgeführt ist dabei der französische Grundsatz der formalen Einheit aller dieser Abtheilungen vom Finanzminister, die jedoch bei vielen entschieden nur als eine formelle erscheint. Das preußische Finanzministerium muß daher mit seiner Organisation als das Ergebniß einer langen und einsichtigen Arbeit angesehen werden, während das österreichische vielmehr nach dem Beginn der verfassungsmäßigen Epoche sich zu rasch hat bilden müssen, um sogleich allen Anforderungen dauernd entsprechen zu können. Der besondere Wirkungskreis des Finanzministeriums wird durch die Allerhöchste Entschließung vom 12. April 1852 festgestellt und die Grundlage von fünf Sectionen angenommen, neben denen aber eine Reihe von Directionen in mehr oder weniger klarem, formell zwar unzweifelhaftem, meritorisch aber oft ziemlich unsicherm Verbande mit dem Finanzministerium standen und stehen. Das Staatshandbuch von 1866 hält sich dabei zu viel an die Personen und zu wenig an die Sache. Hier dürfte noch manches mit der Zeit geändert und neugestaltet werden.

B. Die Finanzkörper.

Begriff und Wesen.

Darstellung und Verständniß der Finanzkörper haben zur Voraussetzung, daß man sich über Begriff und Wesen der Selbstverwaltung einerseits und der Staatswirthschaftskörper andererseits einig sei. Wieder einmal hat die Finanzverwaltung den Begriff und Inhalt der Verwaltung vorauszusetzen. Mit beiden aber ist auch die Natur und Bedeutung der Finanzkörper fast von selbst gegeben.

Wir nennen die Selbstverwaltungskörper als Träger und Organe der freien Verwaltung in der Staatswirthschaft die Staatswirthschaftskörper; insofern sie in diesem Sinne auch sich selbständige Einnahmen verschaffen, nennen wir sie Finanzkörper. Ihrem formalen Begriffe nach enthalten sie daher dieselben Elemente der Finanzverwaltung und der Einnahmen wie der Staat selbst. Sie haben einerseits das Analogon der Finanzverwaltung in allen ihren Punkten, andererseits auch das Analogon der Staatseinnahmen in den drei Grundformen derselben, die wir unten darzustellen haben, dem wirthschaftlichen Staatseinkommen, den Steuern und dem Staatscredit. Sie sind daher an sich das ganze Finanzwesen im kleinen, und es würde demnach in der That eine sehr kurze Bemerkung über sie genügen, wenn sie nicht zwei Punkte darböten, welche besonderer Beachtung werth sind. Das erstere ist nun wol auch der Grund, weshalb die Literatur sich verhältnißmäßig so wenig mit ihnen beschäftigt hat, während das letztere beständige Neigung erzeugt, uns in ein ganz anderes Gebiet hinüberzuführen. Diese Punkte sind nun erstlich das historische Recht dieser Körper in Beziehung auf die Finanzen, und zweitens das Verhältniß ihrer Selbständigkeit zur centralen Gesetzgebung und Vollzugsgewalt. Aus dem Verhältnisse beider zueinander entspringen die Elemente ihrer Finanzgeschichte, die im ganzen außerordentlich einfach und klar ist, aber je weiter man ins einzelne hineingeräth, um so verwickelter wird, je weniger man sich namentlich über die Grundkategorien der Einnahmen einig ist. Diese Elemente sind in ihren letzten Grundzügen folgende.

Die Selbstverwaltungskörper beginnen mit voller Selbständigkeit ihres gesammten wirthschaftlichen Lebens. Es gibt anfangs aber weder eine allgemeine noch eine Finanzverwaltung. Diese selbständige Stellung wird zu einer systematischen Verwaltung durch die Städte, in denen mit dem gewerblichen Besitze zugleich ein öffentlicher Haushalt eintritt. Diese Selbständigkeit der Selbstverwaltungskörper in Finanzsachen erhält sich selbst im 18. Jahrhundert. Die Staatswirthschaft steht noch nicht hoch genug, um die Aufgaben der Selbstverwaltungskörper als einen Theil ihrer eigenen zu betrachten. Erst das 19. Jahrhundert zieht ihre Verwaltung in die des Staats hinein, und jetzt entsteht auch die Frage nach dem Verhältnisse zwischen dem Finanzwesen des Staats und dem der Selbstverwaltungskörper. Es ist von großem Interesse, das wenigstens in seinen Grundzügen zu übersehen. Der Ausgangspunkt für die Regelung desselben ist nun hier wie allenthalben der Gedanke, daß es sich dabei wesentlich um die Verfassung dieser Selbstverwaltungskörper und nicht um ihre Verwaltung handle. Darauf stehend beschäftigen sich die Gesetzgebungen Europas in Beziehung auf dieses Gebiet nur mit der — noch dazu höchst unfertigen — Ausführung des Satzes, daß die Selbstverwaltungskörper das Recht haben sollen, durch ihre freigewählten Organe die Entscheidung über ihre eigenen wirthschaftlichen Verhältnisse zu fällen; die Art und Weise, wie sie dieselben verwalten sollen, ist ohne alle gesetzliche Normirung geblieben. Fast in ganz Europa besteht daher der tiefe Widerspruch, daß die Staatswirthschaft ziemlich genau gesetzlich geordnet ist, die Wirthschaft der Finanzkörper aber nicht. Daher denn die beiden Erscheinungen, welche das Gebiet charakterisiren. Zuerst hat sich dadurch eine so große Verschiedenheit in diesem Gebiete erzeugt, daß es fast unthunlich ist, etwas gemeinsam Gültiges darüber zu sagen; dann aber hat die Theorie ihrerseits über dasselbe bisher weder Quellen gesammelt, noch auch es zu einer bestimmten Auffassung gebracht; es gibt gar keinen Theil der gesammten Staatswissenschaft, der so ganz ohne theoretische Behandlung geblieben wäre wie dieser. Es ist kein Zweifel, daß dies wesentlich an dem Mangel an Verständniß der Selbstverwaltung liegt. Wir haben darüber nichts hinzuzufügen.

In der Hoffnung, daß mit dem Fortschritte der Wissenschaft auch dieses Gebiet dereinst behandelt werden wird, glauben wir uns auf die Elemente desselben mit Hinweis auf die Lehre von der Vollziehenden Gewalt beschränken zu dürfen. Dieselben sind zweifacher Natur.

Zuerst wissen wir, daß die Selbstverwaltungskörper sich in drei Grundformen theilen. Wir scheiden die Landschaften, die Gemeinden und die Körperschaften, die in allen Staaten mit ihren Elementen wieder erscheinen. Dann aber steht fest, daß diese Grundformen in den verschiedenen Staaten Europas im höchsten Grade verschieden sind und daß der Charakter der erstern auf die Natur ihrer wirthschaftlichen Verwaltung einen so entscheidenden Einfluß hat, daß die letztere ohne die erstern wol schwer zu verstehen ist. Dieser Charakter ist nun mit Hinblick auf die Darstellung, welche wir in der Vollziehenden Gewalt gegeben haben, im wesentlichen bei den drei Hauptculturvölkern folgender.

Englands Selbstverwaltung ist ein mit der ganzen Geschichte des Staatslebens aufgewachsenes Princip; England hat daher auch nie das Recht der eigenen wirthschaftlichen Verwaltung dieser Körper bestritten. Der englische Staat hat ebendeshalb seine Verwaltung stets als die subsidiäre angesehen; der Schwerpunkt der erstern liegt in den Selbstverwaltungskörpern, und das Parlament ist selbst nichts als die Einheit dieser Körper. England hat daher bis auf die neueste Zeit überhaupt kein Gesetz über die Verwaltung derselben gehabt. Hier gilt der Grundsatz, daß jeder Theil für sich selbst sorgen müsse. Aber gerade dadurch hat sich eine Gleichartigkeit in diesen Organen, speciell in Beziehung auf die Finanzverwaltung, gebildet, die wir in keinem andern Lande der Welt wiederfinden; denn statt der Gesetze hat die Natur der Sache gewirkt, während andererseits die Kenntniß der betreffenden Verhältnisse und Zustände im einzelnen nur eine sehr geringe ist.

In Frankreich dagegen, das vor der Revolution auf dem alten germanischen Standpunkt stand, ist durch die Revolution die Einheit auch für die freie Verwaltung zur vollen Geltung gelangt. Die Selbstverwaltungskörper sind politische Abtheilungen des Ganzen; die Organe derselben sind mehr Beamtete als freigewählte Vertreter; die ganze Wirthschaft bedarf stets der

Bestätigung; das Recht der gewählten Vertreter ist ein gesetzlich eng beschränktes, und in Gemäßheit dessen ist auch das System der Einnahmen kein selbständiges, sondern besteht aus den Zuschlägen zu den Steuern des Staats. So ist hier die centrale Verwaltung das Herrschende, die Selbstverwaltung das Beherrschte, während in England gerade das Umgekehrte der Fall ist; und das Finanzwesen des letztern bildet den bestimmtesten Ausdruck dieses Charakters desselben.

Was endlich Deutschland betrifft, so ist sein Charakter gerade in Beziehung auf die Selbstverwaltung bei gleichem Princip für alle die historische Verschiedenheit im einzelnen. Es läßt sich über das Finanzwesen der deutschen Selbstverwaltungskörper kaum weiter etwas gemeinsam Gültiges sagen, als daß die Selbständigkeit derselben bis zur Epoche der Verfassungen meist für die Verwaltung des Besitzes unbeschränkt, für die Auflage von Steuern dagegen sehr beschränkt war, während die Verfassungen fast durchgehend den Grundsatz der Genehmigung von seiten der Regierung sowol für Disposition über das Vermögen als für die Besteuerung anerkennen, aber die Ausführung des Genehmigten dann wieder den Körpern selbst ziemlich frei überlassen. Zu einem gleichartigen Grundsatze oder Verfahren ist man auch in dieser Beziehung nicht gelangt; die Rechtsbildung ist eine örtliche, und die vermittelnde, die organische Einheit hineinbringende Wissenschaft fehlt.

Auf dieser Basis werfen wir nun einen Blick auf das Verhältniß der drei Grundformen.

Es wird sich nach dem Obigen wol erklären, weshalb die bisherige Finanzlehre auf das ganze Gebiet so wenig Rücksicht genommen hat. Der Standpunkt derselben ist bei verschiedenen Ansichten im einzelnen dennoch im ganzen derselbe. Alle Finanzkörper erscheinen nicht als selbstthätige und selbstberechtigte Organe, sondern als Abtheilungen der Verwaltung des Finanzministeriums, deren Recht und Dasein auf der Zweckmäßigkeit für die Finanzverwaltung beruht. Der Begriff und das Wesen der Selbstverwaltung ist eigentlich keinem frühern Schriftsteller zum Bewußtsein gekommen. Vgl. Jakob, II, §. 828 u. 925; Fulda, „Handbuch", §. 21; Malchus, II, §. 7; Rau, II, §. 53. Die gegenwärtige Auffassung geht ohne Zweifel von den Arbeiten Gneist's über die englische Communal-

verwaltung aus; das bleibt für die Finanzwissenschaft sein dauerndes Verdienst. Doch haben die Neuern, wie Umpfenbach und Pfeiffer, die Sache trotzdem nicht fortgeführt.

I. Die Landschaft und ihre wirthschaftliche Verwaltung.

Die Lehre von der Selbstverwaltung hat Begriff und Stellung der Landschaft als des größten Körpers der Selbstverwaltung dargelegt. Die Landschaft ist vom Standpunkte der Geschichte das erste Stadium der neuen Staatenbildung Europas und nimmt in diese ihre Selbständigkeit mit hinüber, soweit sie mit den Forderungen des Staatslebens der neuern Zeit überhaupt vereinbar ist. Die Folge davon war allerdings in ganz Europa ein beständiger Kampf der Selbständigkeit der Landschaft mit der Entwickelung der einheitlichen Staatsgewalt, der durch die mitwirkenden Factoren der Nationalität und der Eigenthümlichkeit der Länder in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ausfällt. Die wahre Grenze dieser Selbständigkeit aber, welche die Landschaften aus historischen Gründen meist in ihren Verfassungen suchen, liegt in der That im Begriff und Inhalt der Verwaltung. Dadurch ist die Landschaft aus einem selbständigen Staatskörper langsam aber unwiderstehlich zu einem selbständigen Verwaltungskörper geworden, ihre Aufgaben und Rechte schließen sich an diese große Thatsache an, und die Stellung der Landschaften hängt in jedem Lande Europas mit dem 19. Jahrhundert von dem Grade ab, in welchem dieser Grundsatz in Verfassung und Verwaltung desselben zur Geltung gelangt.

Allerdings hat nun dieser Proceß der Aufnahme der Landschaften in die Staatenbildung gewisse große Stadien der Entwickelung in ganz Europa gemein, und es ist für die richtige Beurtheilung auch der Finanzverwaltung von Wichtigkeit, diese Stadien wenigstens in ihrem Princip richtig zu verstehen. Denn aus ihnen ergeben sich schließlich die leitenden Gedanken für die wirthschaftliche Ordnung auch dieser Selbstverwaltungskörper. Daneben aber fordert wieder jeder einzelne Staat mit seiner Eigenthümlichkeit eine besondere Darstellung, die allerdings zu viele Voraussetzungen hat, um hier genau verfolgt werden zu können. Die Elemente jedoch sind folgende.

In der Geschichte der Aufnahme der Landschaft in die Staaten kann man drei sehr bestimmte Perioden unterscheiden. In der ersten Periode, die in ihrer vollen Geltung bis zum 17. Jahrhundert reicht, fordern die Landschaften ohne alle Rücksicht auf das innere Leben des Staats die volle und unbedingte Anerkennung ihres Rechts auf innere Selbständigkeit ohne alle Beschränkung, und die Souveräne erkennen dasselbe formell in den „Landesrechten" und „Landesprivilegien" fast ohne Ausnahme an, indem die eidliche Bestätigung dieser Landesrechte sogar der Huldigung voraufgeht. Soweit es damals eine Landesfinanzverwaltung gibt — die namentlich bei der ständischen Steuerbewilligung und Erhebung von großer praktischer Wichtigkeit ist — soweit ist die Landschaft daher auch vollständig unabhängig vom Staate, und das Verhältniß beider zueinander ist ein reines Rechtsverhältniß; von einem gegenseitigen Einflusse der Verwaltungsgrundsätze ist noch gar keine Rede. Mit dem 17. Jahrhundert ändert sich das; die landesherrliche Verwaltung siegt, die landesherrlichen Steuern werden Hauptsache, die Landtage werden überhaupt nicht mehr berufen, ihre Steuerbewilligung verschwindet, und der Landschaft bleiben höchstens ihre landschaftlichen Güter zur eigenen Verwaltung. Es ist die Epoche, in der die Selbstverwaltung überhaupt vor der amtlichen Verwaltung in den Hintergrund tritt. Erst mit dem 19. Jahrhundert beginnt die dritte Epoche. Der formale Charakter derselben ist die Aufnahme der Landschaften in die Verfassungen, ja zum Theil die Entstehung der Verfassungen aus denselben, wie in Deutschland. Allein diese Epoche bleibt fast ausnahmslos dabei stehen, nur die öffentlich rechtlichen Formen der Wahl für die landschaftlichen Verwaltungskörper zu bestimmen, ohne sich um die Gegenstände, mit denen diese Körper zu thun haben sollen, viel zu kümmern. Der Grundsatz, daß den Landschaften ihre Finanzverwaltung wiedergegeben werden soll, ist daher allerdings vorhanden; die Frage, wie weit das Recht zu gehen habe, ist nicht entschieden. Hier beginnt nun eine neue Bewegung, in deren Mitte wir stehen und die sehr beachtenswerth erscheint. Es wird klar, daß man ein Finanzwesen nicht um seiner selbst, sondern um der Verwaltung willen besitzt. Die Frage nach der Selbständigkeit der Finanzverwaltung der Landschaften wird daher

identisch mit der Frage nach ihrem Rechte zur Selbstverwaltung überhaupt; die erstere wird ein Theil der Bewegung, welche die freie Verwaltung neben und in der amtlichen feststellt, und die letztere ist eben, wenigstens auf dem Continent, keineswegs eine ganz gleiche. Hier muß man daher das Princip von der historischen Bildung und Entwickelung desselben wohl unterscheiden.

Was zuerst das Princip betrifft, so sind die Aufgaben der Provinzen (oder Länder) als Finanzkörper den Aufgaben des Staats analog; doch sind an vielen Punkten historische Verschiedenheiten vorhanden, die sich meistens ihrem Wesen nach auf einzelne Gebiete reduciren lassen.

Die erste Aufgabe besteht in der Verwaltung des Eigenthums einer Provinz oder eines Landes. Dieses Eigenthum — das Provinz- oder ständische Eigenthum — stammt immer aus zwei Quellen. Erstlich aus den Resten der Landesgüter, die man als ständisches Eigenthum bezeichnen kann, weil in der Regel die rechtlichen Verhältnisse dieser Güter sich an die alte Ordnung der ständischen Unterschiede und Rechte anschließen. Zweitens aus dem Besitze derjenigen öffentlichen Anstalten, welche aus Landesmitteln hergestellt sind und dabei den Charakter entweder des Staatsbesitzes oder der volkswirthschaftlichen Domäne haben (s. unten). Für den ersten Theil, wo derselbe noch gilt, sind alsdann die alten Rechte noch maßgebend. Für den zweiten Theil treten die allgemeinen Principien öffentlicher Verwaltung in Kraft.

Die zweite Aufgabe ist ein förmliches Steuerwesen der Länder. Auch hier sind jene beiden Gesichtspunkte herrschend. Die provinzielle Hauptsteuer war ehedem je nach den Landesverfassungen durch die Landstände selbst bestimmt; ihr Umfang und ihre Vertheilung sind Gegenstand der Landesfinanzgeschichte. Diese ganze Art von Einnahmen ist nun fast allenthalben gänzlich verschwunden, und mit der Staatssorge für die Landesangelegenheiten ist auch die Staatssteuerordnung an ihre Stelle getreten. Nur hin und wieder findet man schwache Reste derselben. Jetzt besteht die provinzielle Steuer in dem Zuschlage zu den Staatssteuern, und zwar rationell aus dem Grunde, weil eben das Staatssteuerwesen die rationelle Besteuerung in weit höherm Grade verwirklicht als die alte Landessteuer.

Endlich hat jedes Land auch seinen Landescredit und sein Landesschuldenwesen. Und auch hier besteht das letztere theils aus alten Schulden, theils aus neuen. Die wichtigste Frage ist dabei stets die, wie die Deckung und Amortisirung der Schulden beschafft werden soll. Es versteht sich, daß dabei das Land selbst durch seine besondern Einnahmen die Hauptsache bildet. Im einzelnen regelt sich dies nach den Grundsätzen für den Organismus der Landesfinanzverwaltung.

In der Wirklichkeit aber ist die Stellung dessen, was wir Landschaft nennen, in den großen Staaten Europas so sehr verschieden, daß man kaum noch die Gleichheit des Princips in ihnen wiederfindet. In England ist die eigentliche Landschaft überhaupt so gut als verschwunden und die Verwaltungsgemeinde an ihre Stelle getreten. In Frankreich ist das Departement in der That keine Landschaft zu nennen, sondern nur ein amtlicher Verwaltungsbezirk, in welchem die Vertretung durch den Conseil général auch in finanziellen Verwaltungsfragen fast nur noch als blos berathendes Organ erscheint. Nur in Deutschland gibt es noch Landschaften; aber auch hier ist die Stellung derselben so verschieden, daß sich kaum etwas Gemeingültiges darüber sagen läßt. Fest steht nur das Eine, daß die Selbständigkeit des landschaftlichen Finanzwesens auf Grundlage der Selbständigkeit der landwirthschaftlichen Verwaltung überhaupt sich mehr und mehr Geltung verschafft und daß es die Aufgabe der Wissenschaft sein wird, die allgemeinen Grundsätze von Einnahmen, Ausgaben und Haushalt des Staats auch auf das landschaftliche Finanzwesen zur durchgreifenden Geltung zu bringen.

Für England hat bereits Gneist in seiner „Englischen Communalverfassung und Verwaltung" mit richtigem Verständniß die Gemeinde im englischen Sinne an die Spitze gestellt und die alte Landschaft fast ganz verschwinden lassen. S. dessen Kap. II, „Die Communalsteuerverfassung", S. 65 fg. Dazu: das „Englische Grundsteuersystem". Vocke hat dieses Gebiet weniger berücksichtigt. Vgl. Stein, „Selbstverwaltung", S. 183 fg. — Frankreich hat dagegen sein formales System der bureaukratischen Ordnung bekanntlich auch auf die Selbstverwaltung übertragen und die Departements über die Gemeinde gestellt. Hier zuerst kommt der Grundsatz zur Geltung, daß das Recht auf Selbstbesteuerung genau mit der Competenz zur Selbstverwaltung übereinstimmt und daß die letztere in jedem Sta-

dium nur das System der Conseils unter Oberaufsicht und Leitung des Systems der Beamteten ausgeübt wird. Daher hat das Departement auch in Beziehung auf die Steuern seine feste Competenz, welche streng von der Competenz zur Verwaltung abhängig gemacht ist. Dieses System der örtlichen Besteuerung ist für Frankreich ausschließlich auf die vier directen Steuern gebaut und besteht in den centimes additionnels, welche die Quelle aller Zuschläge sind. Das Gesetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgesetz für die Provinzialverwaltung und für die Finanzen der Departements angesehen werden. Das System derselben ist sehr klar bei von Hock, a. a. O., S. 159 fg., angegeben, wonach die Angaben bei Rau (§. 54 der neuen Ausgabe) zu berichtigen sind, der auch schon in den frühern Ausgaben seines Werks den Irrthum begeht, die dépenses départementales fixes mit den dépenses départementales communes zu vermischen. Die fixen Zuschläge betragen nach von Hock 16 Procent der Grund- und Wohnungssteuer. Die Zuschläge für die Gemeinden werden grundsätzlich als veränderliche betrachtet. Die Bestimmung geschieht durch das jährliche Steuergesetz, die Verwaltung durch den Präfecten; es ist also eigentlich von einer Selbstverwaltung keine Rede. Nach der Angabe von Hock (S. 161) betrug die ganze Summe der centimes additionnels 66 Proc. der directen Steuern; die directe Steuer (principal) 264,8 Mill. Frcs., die centimes additionnels 173,6 Mill., zusammen 438,4 Mill. Frcs. Für Baiern findet man mehrere Angaben bei Malchus, „Politik", III, 36, und „Finanzwissenschaft", II, 47. S. auch Rau, §. 54 der ältern Ausgabe. Vgl. Stein, „Selbstverwaltung", S. 191 fg.

Was schließlich Deutschland betrifft, so haben hier Begriff und Inhalt der Landschaft für die meisten Staaten große Schwierigkeit, da sie ihrem Wesen und Umfange nach selbst nur Landschaften sind. Die eigentliche Landschaft kommt nur in Preußen und Oesterreich zur Erscheinung; freilich ist in beiden Wesen und Recht derselben höchst verschieden. Während nämlich in Preußen die Landschaft fast ganz verschwindet und an ihre Stelle die Kreistage treten, die auch die eigentlichen Organe der Selbstbesteuerung sind, werden in Oesterreich die Landtage gegenüber dem Reiche mehr und mehr selbständig und üben eine große Gewalt aus. Wir haben daher hier über die preußischen Provinzialstände nichts weiter hinzuzufügen. Die österreichischen Landtage haben dagegen ihre eigene Geschichte, deren Entwickelung allerdings der neuern Zeit angehört.

In Oesterreich ist die Grundlage des Finanzwesens der Länder als selbständiger Finanzkörper durch die Verfassung vom 4. März 1848 und durch die darauf folgenden Landesverfassungen in der Weise festgestellt und später in der Verwaltung der Finanzen beibehalten, daß der Idee des Reichs als Einheit und der Kronländer als Theile die allgemeinen Reichs- und die Landeserfordernisse ent-

sprechen, sodaß die Kronländer ihren eigenen, durch sie selbst aufzubringenden Landesaufwand und mithin ihr selbständiges Finanzwesen haben, das in der eigenen Verrechnung als „Landesfonds" anerkannt und durch Erlaß vom 20. December 1853 im einzelnen geordnet ist. Die Aufgaben der Landesfinanzverwaltung sind einerseits gewisse öffentliche Anstalten und Maßregeln (Sanitätsanstalten, Bequartierung, Gewerbe- und Handelskammern, Schulwesen und Wohlthätigkeitsanstalten), dann aber zweitens die Vollziehung der „Grundentlastung", die zwar vom ganzen Reiche verbürgt, aber doch naturgemäß von den einzelnen Provinzen ausgeführt wird, zu welchem Ende in jedem Kronlande ein eigener „Entlastungsfonds" mit eigener Direction eingerichtet ist. Die Landesfonds haben für diese Aufgaben zwei Quellen der Einnahmen, die den eben angeführten entsprechen. Die ständischen Domesticalfonds sind die wirthschaftlichen Besitzthümer und Einkommensquellen, welche die Stände der Kronländer vor 1848 hatten, soweit sie nicht durch die Grundentlastung beseitigt sind. Ihre Bestimmung besteht meistens darin, die alten Landesschulden zu verzinsen und zu amortisiren. Die gegenwärtigen Landessteuern oder Landesauflagen werden unter dem Namen des Landeserfordernißbeitrags in der Weise eingebracht, daß sie als Landeszuschläge zu den directen Steuern umgelegt und erhoben werden („Umlage nach dem Steuergulden", weil der Gulden der directen Steuer als Steuereinheit gilt). Dieser Landeserfordernißbeitrag wird je nach dem Zwecke etwas verschieden vertheilt (Sanitätskosten auf sämmtliche directe Steuern, Bequartierungskosten auf den Regimentsbezirk, Handelskammerkosten auf die directen Steuern der Wahlberechtigten). Der Grundentlastungszuschlag dagegen ruht auf allen directen Steuern sämmtlicher Steuerpflichtigen. (S. über denselben Dessary, a. a. O., S. 76, 77.) Neben diesen Landessteuern stehen nun noch einige ständische Steuern und Abgaben, deren Ursprung in frühern Verhältnissen liegt, deren Ertrag aber in den Landesfonds fließt und mit diesem verwaltet wird. (S. Dessary, a. a. O., §. 31 u. 34.) Die Militärgrenze bildet außerdem einen ganz selbständigen Finanzkörper mit eigenthümlicher Steuerverfassung (Grundzüge bei Dessary, §. 37 u. 38). Grundgesetz ist das Grenzstatut vom 7. Mai 1850 (Besteuerung namentlich §. 10 u. 65). Die Verwaltung dieser Landesfonds hat das Ministerium des Innern und unter demselben die Statthaltereien. Doch hat über die Größe des Landeserfordernisses das Ministerium der Finanzen zugleich zu entscheiden (Erlaß vom 12. December 1853).

Der Betrag des Landesaufwands in Oesterreich ist natürlich theils nach den Kronländern verschieden, theils wechselt er nach den Jahren. Nach Dessary (S. 78) war dieser Betrag inclusive der Grundentlastung 15 Kreuzer pro Gulden oder 25 Procent der directen Steuern in den meisten Ländern, in sieben weniger, in vier

mehr. In fast allen Ländern nahm davon freilich die Grundentlastung den größten Theil in Anspruch; namentlich in den östlichen Provinzen betrug dieser Beitrag das Doppelte, in Kroatien und der Wojwodina das Sechsfache des eigentlichen Landeserfordernisses. Von den italienischen Provinzen hatten die Lombardei $4^2/_3$ und Venedig $3^3/_4$ Kr., also am wenigsten in der ganzen Monarchie; freilich haben sie gar keine Grundentlastung.

In diese Bestimmungen haben nun die neuesten Gesetze viel weniger eingegriffen, als man glauben sollte. Sowol das Patent vom 20. October 1860 als das vom 26. Februar 1861, und endlich das Gesetz vom 29. December 1867 haben sich zu ihrer Aufgabe gemacht, soviel als thunlich das Verhältniß der Landtage zu der *gesetzgebenden* Gewalt und nur sehr wenig das zur Vollziehenden und zur Verwaltung zu ordnen; Grundsatz ist dabei stets, daß alles, was nicht *ausdrücklich* dem Reichsrathe überwiesen ist, den Landtagen zur Entscheidung angehören solle. In welchem Verhältnisse dies zur Selbstbesteuerung und zum Finanzwesen der Landtage stehe, ist nicht gehörig entwickelt. Dagegen ist das Verhältniß zur finanziellen Verwaltung der Gemeinde sehr bestimmt ausgesprochen (s. unten). Hier liegt ohne Zweifel die Frage, von deren Lösung die wichtigste innere Angelegenheit Oesterreichs abhängen wird.

II. Die Gemeinde und ihr Finanzwesen.

Den wichtigsten von allen Finanzkörpern bildet ohne Zweifel die Gemeinde. Die Gemeinde, mag sie immer auftreten wo und wie sie will, ist ihrem Begriffe nach die örtliche Einheit aller Gesammtinteressen und die darangeknüpfte örtliche Gestalt der Selbstverwaltung. Die Gemeinde enthält dadurch gleichfalls ihrem Begriffe nach nothwendig eine selbständige wirthschaftliche Thätigkeit, die mit eigenen Einnahmen und Ausgaben so dasteht, daß dieses Finanzwesen zwar im einzelnen dem Ganzen gegenüber als unbedeutend erscheinen kann, daß aber die Gesammtheit des Finanzwesens aller Gemeinden einen außerordentlich wichtigen Factor der gesammten Staatswirthschaft abgeben muß.

Trotzdem ist das Finanzwesen der Gemeinden im ganzen von der Wissenschaft wenig beachtet worden; aber auch die praktische Finanzverwaltung einerseits und die Statistik sowie die Rechnungsführung des Staats andererseits haben nicht viel Rücksicht darauf genommen. Es ist vollkommen unthunlich, über den Zustand des

Gemeindefinanzwesens in Europa irgendetwas durchstechend Gültiges zu sagen.

Der nächste Grund dieser Erscheinung liegt allerdings in der so ungemein verschiedenen Stellung, welche die Gemeinden seit hundert Jahren in den staatlichen Ordnungen innegehabt haben und noch besitzen, sodaß es wol sehr schwierig ist, nicht blos z. B. die englische und französische Gemeinde zu vergleichen, sondern sogar überhaupt einen bestimmten Begriff der Gemeinde aufzustellen. Die Theorie hat sich deshalb bisher darauf beschränkt, den Charakter des Gemeindewesens der einzelnen Länder zu untersuchen, und hier ist Bedeutendes geschehen. In unserer Zeit aber wird es darauf ankommen, das Gemeinsame in dem Gemeindewesen Europas festzustellen; denn auch in dieser Beziehung verschmilzt das große Lebensprincip, das unsern Welttheil durchzieht, die Besonderheiten und namentlich das Finanzwesen der Gemeinden, wie es ist und wie es sein sollte, dürfte kaum von einem andern als einem solchen höhern Standpunkte aus richtig beurtheilt werden.

Wir glauben nun für die allgemeine Geschichte des Gemeindewesens auf frühere Arbeiten zurückweisen zu dürfen. Für die Finanzen und die Stellung der Gemeinde in denselben dagegen scheint uns Ein Standpunkt maßgebend, den wir in anderer Weise schon in der Vollziehenden Gewalt dargelegt haben.

Während nämlich die frühere Selbständigkeit der Gemeinde überhaupt, soweit sie vorhanden war, darin culminirte, daß sie ihre eigene selbständige Rechtsbildung gegenüber dem Staate besaß und vertrat, ist sie mit unserm Jahrhundert in das einheitliche Leben desselben hineingezogen und zu einem allerdings hochwichtigen Organe der Vollziehenden Gewalt geworden. Ihre Selbständigkeit hat zu ihrem Inhalte daher nicht mehr die selbständige gesetzgebende, sondern nur noch die verordnende Gewalt; sie steht unter dem Gesetze des Staats, aber sie vollzieht das Gesetz innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen selbstgewählten Organe. Sie hat daher innerhalb der Verwaltung gleichsam ein doppeltes Leben; sie ist ein Theil des Ganzen und zugleich ein selbstthätiger Körper. Daraus nun entsteht die große Frage nach der Grenze dieser Selbstthätigkeit gegenüber der Einheit des Staats und seiner Verwaltung. Natürlich war es, daß darüber

viel Streit entstehen mußte, und ebenso natürlich, daß man lange — zu lange — bei allgemeinen Worten und Begriffen stehen blieb. Hier nun war es, wo die Betrachtung der englischen Zustände eine neue Bahn brach. Wir setzen dieselbe als bekannt voraus; das Resultat aber war der Satz, in welchem die Lehre von der Gemeinde mit der von dem Finanzwesen zusammenhing. Die Gemeinde hat, soweit sie nicht ein bestehendes Gesetz verletzt, zu allem demjenigen das Recht, was sie mit ihren eigenen Mitteln bezahlen kann. In der Finanzverwaltung der Gemeinde liegt der Schwerpunkt ihrer Kraft und die positive Grenze ihrer Selbstverwaltung. Das ist noch nicht ausgesprochen, aber das ist unzweifelhaft der Inhalt der nächsten Zukunft des Gemeindewesens in Europa, ihre concrete Freiheit. Und in diesem Sinne muß die Lehre des öffentlichen Rechts allerdings fordern, daß jedes Staatsrecht der nächsten Zeit sich genaue Rechenschaft über das Finanzwesen der Gemeinde geben solle; die Gemeindeverfassung ist nicht mehr der Culminationspunkt des Gemeindewesens, sondern vielmehr die verfassungsmäßige Verwaltung und vor allem das verfassungsmäßige Finanzwesen der Gemeinde.

In diesem Sinne nun erscheint das gesammte Gemeindefinanzwesen unter zwei Hauptgesichtspunkten, welche als die Basis der Vergleichung aller Gemeindeverhältnisse zunächst in finanzieller und dann auch in anderer Beziehung gelten müssen. Der erste enthält die Gemeinde als *Finanzkörper*, der zweite die Gemeinde als *Finanzbehörde*.

Es ist eins der großen Verdienste Gneist's, gerade auf diesem praktischen Punkte die Bedeutung der Selbstbesteuerung für die Selbstverwaltung zuerst an dem englischen Gemeindewesen zum Bewußtsein gebracht zu haben. Die Vergleichung des Charakters der Gemeinden in den Hauptstaaten Europas bei Stein, „Selbstverwaltung", S. 214 fg. Bei aller Bearbeitung des Gemeindewesens, namentlich in der deutschen Literatur, hat man jedoch nur sehr wenig Rücksicht auf die Finanzverwaltung desselben genommen, sowie auch die Gemeindegesetzgebungen die ganze Frage mit einigen wenigen Bestimmungen erledigen und das Einzelne den Gemeinden selbst überlassen. Es muß das allerdings auf die große Verschiedenheit in dem Haushalte der Gemeinden zurückgeführt werden, welche ihrerseits auf dem Unterschiede des Umfanges der Gemeinden beruht. Eine wissenschaft-

liche Behandlung wird dadurch ebenso schwer möglich als eine legislatorische. Hier wird erst dann eine organische Gestaltung platzgreifen, wenn die Idee der Verwaltungsgemeinden praktisch an die Stelle der bisherigen Ortsgemeinden und ihres meist ganz zufälligen Gemeindewesens treten wird. S. darüber meine „Selbstverwaltung", a. a. O.

Die Gemeinde als selbständiger Finanzkörper.

Die Gemeinde als Finanzkörper bedeutet nun die Gemeinde, insofern sie ihre eigene Wirthschaft als Inhalt ihrer Selbstverwaltung behandelt und daher mit derselben neben der Staatswirthschaft dasteht.

Es ergibt sich daraus allerdings im allgemeinen, daß die Gemeinde in dieser Beziehung im wesentlichen dieselben Elemente und Grundsätze haben wird wie der Staat selbst. Das Finanzwesen der Gemeinde wird daher seinem Wesen nach das Bild der Staatswirthschaft im Kleinen darbieten. Natürlich aber hat die Gemeindewirthschaft lange Zeit gebraucht, bevor sie sich zu ihrer gegenwärtigen Gestalt emporgearbeitet hat. Vom Standpunkte des Finanzwesens kann man hier zwei sehr bestimmt geschiedene Epochen unterscheiden.

Ursprünglich ist die Gemeinde aller germanischen Völker unzweifelhaft berechtigt, sich selbst nach eigenem Ermessen zu besteuern und ihr Vermögen zu verwalten, wie sie immer will; denn der Staat verwaltet nichts und kümmert sich daher auch um die Selbstverwaltung nicht im geringsten, solange dieselbe mit ihren Leistungen für den Landesherrn nicht zurückbleibt. Jede Gemeinde hat daher ursprünglich ihr eigenes Finanzwesen, und namentlich die Städte bilden sich bereits früh ein eigenes System von indirecten und Verzehrungssteuern aus, das zum Theil dem spätern Verzehrungssteuersystem zu Grunde gelegt wird. Selbst die Zeit der absoluten Monarchie ändert an diesem Verhältnisse wenig; jedoch beginnen schon jetzt einzelne Beamtete mit oberaufsehender Thätigkeit an die Spitze der Gemeindewirthschaft zu treten, aber nicht so sehr um ein System hineinzubringen, als vielmehr um directe Misbräuche abzuschaffen oder zu hindern. Erst mit dem Entstehen der Verfassungen beginnt nun eine neue Zeit, die auf zwei Elementen beruht, welche für das Finanzwesen

der Gemeinde entscheidend werden. Das erste dieser Elemente ist die verfassungsmäßige Anerkennung der Selbstbestimmung der Gemeinde über ihr eigenes Vermögen unter Zustimmung des Staats, das zweite aber ist die Forderung, dieses Steuersystem der Gemeinde so sehr als möglich mit dem des Staats gleichartig zu machen. Es werden daher jetzt die Principien der verfassungsmäßigen Verwaltung auch auf das Gemeindevermögen angewendet, für die Steuern aber das Princip der Zuschläge zu den Steuern systematisch durchgeführt, und so erscheint das, was den Charakter des Gemeindefinanzwesens unserer Gegenwart bildet; dasselbe ist aus einem bisher von der Staatsverwaltung ganz oder gar nicht beachteten Theile des historischen Gemeindewesens zu einem integrirenden Theile der verfassungsmäßigen Gemeindeordnungen geworden, deren Grundsätze für das ganze Gemeindewesen gleichmäßig gültig sind. Diese Grundsätze sind nun einfach:

1) Die Verwaltung des Gemeindeguts steht unter der Gemeinde, hat aber der Controle der höhern freien Verwaltungsorgane (der Landschaft) sich zu unterwerfen. Veräußerungen des Gemeindeguts können nicht ohne Zustimmung der höhern Verwaltungsbehörden geschehen.

2) Die Benutzung des Gemeindecredits fordert nothwendig die Zustimmung der höhern Verwaltung, und zwar nicht blos aus finanziellen Gründen, sondern auch deshalb, weil der Gemeindecredit stets bestimmte öffentliche Aufgaben der Gemeinde voraussetzt, die als außerordentliche betrachtet werden müssen und für welche daher schon an und für sich die Zustimmung der höhern Verwaltungsbehörden nöthig wird. Die Controle der höhern Behörden über Gemeindegut und Gemeindecredit hat daher ebendiesen doppelten Charakter, zugleich eine finanzielle und eine administrative Controle zu sein, und man kann im allgemeinen annehmen, daß es eben die Nothwendigkeit der letztern ist, welche die erstere mit ihrer Zweckmäßigkeit erzeugt hat.

3) Das Verhältniß der Gemeindebesteuerung hat einen etwas andern Charakter, und gerade hier zeigt sich am deutlichsten die neue Stellung der Gemeinde im Staate. Das Princip derselben ist, daß die Gemeindebesteuerung in dem Grade selbständiger wird, in welchem die Gemeinde einen größern Kreis

der Selbstverwaltung innehat. Sie ist daher ebenso verschieden wie die Stellung der Gemeinde der Regierung gegenüber, und daraus erklärt es sich, daß die englische Gemeinde ein ganz anderes Steuerwesen hat als die französische und deutsche, wie es ebendaraus klar ist, weshalb das Steuerwesen der großen Stadtgemeinden vermöge ihrer umfassenden Verwaltungsaufgaben stets viel entwickelter ist als das der kleinen Landgemeinden. Bei großer Gleichartigkeit der leitenden Grundsätze hat daher das Gemeindefinanzwesen einen durchaus localen Charakter und fordert eine specielle theoretische Behandlung.

Die abstracte Vorstellung von der Freiheit der englischen Gemeinde hat ihren concreten Inhalt bekommen durch die Erkenntniß, daß dieselbe sich in der That erst verwirklicht durch das englische Gemeindesteuerwesen, das wieder die Basis und zugleich der Ausdruck der englischen Gemeindeverwaltung ist, welche ihrerseits die Staatsverwaltung in dem wichtigsten Gebiete ersetzt und daher ebenso hoch über der des Continents steht, wie die Staatsverwaltung in den meisten Theilen derselben untergeordnet ist. Gneist hat das englische Gemeindesteuersystem zuerst gründlich dargestellt. Dasselbe beruht bekanntlich auf dem alten Kirchspiel, das von jeher allerdings die Verwaltung seiner innern Angelegenheiten besaß, aber erst durch die Armengesetzgebung und die Armensteuer zu einem vollständigen Steuersystem wurde, sodaß die englischen Armen- und sonstigen Gemeindesteuern fast so bedeutend sind wie die Staatssteuern. S. Gneist, „Englische Communalverfassung", 1860; speciell die Communalsteuerverwaltung, S. 65 fg. — Die französische Gemeindesteuerverwaltung ist ebenso abhängig von dem Beamtenthum wie die ganze Gemeinde; vgl. über die letztere Stein, „Selbstverwaltung", S. 244 fg. In Frankreich entbehrt die Gemeinde, mit Ausnahme der ganz großen Städte, aller Selbständigkeit und erscheint nur als ein örtliches Glied des Departements, sodaß ihr ganzes Finanzwesen eigentlich nichts anderes ist als eine Form der Vermehrung der Staatssteuern durch die centimes additionnels, deren Gesammtsumme nach von Hock für 1857 31,6 Mill. Frcs. für regelmäßige und 27,2 Mill. Frcs. außerordentliche Ausgaben betrug. In den deutschen Gemeinden hat sich eine Menge von Eigenthümlichkeiten und Selbständigkeiten erhalten. Diese beruhen in neuerer Zeit auf den Gemeindeordnungen, die freilich nur das Princip der Selbstverwaltung des Gemeindeguts und Gemeindeeinkommens unter Oberaufsicht der Regierung und unter öffentlicher Rechnungslegung aussprechen, ohne sich auf die Quellen dieser Einnahmen zu beziehen, sodaß wir sehr wenig von dem Finanzwesen der Gemeinden wissen. Das System der örtlichen

Besteuerung ist bekanntlich ausschließlich auf die vier directen Steuern gebaut und besteht in den centimes additionnels, welche die Quellen aller Zuschläge sind. Das Gesetz vom 10. Mai 1838 kann als Grundgesetz für die Provinzialverwaltung und für die Finanzen des Departements angesehen werden. Das System derselben ist klar bei von Hock, a. a. O., S. 159 fg., angegeben, wonach die Angaben bei Rau (§. 54 der neuern Ausgabe) zu berichtigen sind. Ueber die Vermischung der dépenses départementales fixes mit den dépenses départementales communes s. oben und Block, „Dict. v. Commun.". Die fixen Zuschläge betragen nach von Hock 16 Procent der Grund- und Wohnungssteuer. Die Zuschläge für die Gemeinde werden grundsätzlich als veränderliche betrachtet. Die Bestimmung geschieht durch das jährliche Steuergesetz, die Verwaltung durch die Präfecten; es ist also eigentlich von einer Selbstverwaltung keine Rede. Nach der Angabe von Hock's (S. 161) betrug die ganze Summe der centimes additionnels 66 Proc. der directen Steuern; die directe Steuer (principal) 264,8 Mill. Frcs., die centimes additionnels 173,6 Mill., zusammen 438,4 Mill. Frcs. Für Baiern findet man mehrere Angaben bei Malchus, „Politik", III, 36 und „Finanzwissenschaft", II, 47. S. auch Rau, §. 54 der ältern Ausgabe.

Was Oesterreich betrifft, so beruht sein ganzes Gemeindewesen und so auch die Ordnung des Finanzwesens der Gemeinden auf den Grundsätzen der ersten freien Gemeindeverfassung vom 17. März 1849, an deren Inhalt die neue Gemeindegesetzgebung von 1862 eigentlich nichts geändert hat.

Ueber das ältere Gemeindefinanzwesen in Oesterreich vgl. namentlich Dessary, §. 32. Auch hier scheiden sich die Einnahmequellen in Abgaben oder Einnahmen, welche die Gemeinden durch Privilegien, Statuten und andere Gesetze, und solche, welche sie durch das Gemeindegesetz erheben und die in Form von Zuschlägen erhoben werden. Die erstern sind theils allgemeine, wie die Pflichtlegate aus Verlassenschaften für Gemeinde-, Wohlthätigkeits- und Schulanstalten (§. 694 des bürgerlichen Gesetzbuchs), theils besondere, wie der Zinskreuzer in Wien. Die Gemeindezuschläge zu den Staatssteuern waren ausnahmsweise schon vor 1848 bewilligt. Das Gemeindegesetz vom 17. März 1849 enthält die betreffenden Bestimmungen in Abschnitt II, §. 72 fg. Nach §. 79 kann die Gemeinde 10 Proc. bei directen und 15 Proc. bei indirecten Steuern selbst als Zuschlag auferlegen; was darüber geht, ist an höhere Bewilligung gebunden. Nach §. 80 kann sie Schulden bis zum Belaufe der Hälfte des jährlichen Einkommens selbständig contrahiren. Ebenso das Gemeindegesetz von 1862, Art. 15. Durch die neuern Landtagsordnungen ist nun der Grundsatz durchgeführt, daß dieses Selbstbesteuerungsrecht der Gemeinde unter den Landtagen steht, statt

wie früher unter den Behörden, und zwar in der Weise, daß Zuschläge über 10 Proc. der directen und 15 Proc. der indirecten Steuern durch den Landesausschuß, höhere Zuschläge nur durch den Landtag selbst bewilligt werden dürfen. Zur Aufnahme von Schulden im Belaufe höherer Summen ist gleichfalls höhere Bewilligung nöthig. Nach einem officiellen Ausweise betrug die Gesammtsumme in der Monarchie für alle Städte über 10000 Einwohner zusammen in Fl. C.-M.:

	Einnahmen.	Ausgaben.	Deficit.
Für 1855:	14,369785	21,168219	7,849637
Für 1856:	16,416682	23,766093	7,931763
Für 1857:	14,848534	24,625710	8,764597.

Die Einnahmen bezeichnen hier die selbständigen Einnahmen; das Deficit ist demnach die Summe, welche eben durch Zuschläge gedeckt werden mußte. Es liegt dabei in der Natur der Sache, daß der Procentbetrag der Zuschläge je nach den einzelnen Gemeinden sehr stark variirte; bei einigen war der Zuschlag zu den directen, bei andern der Zuschlag zu den indirecten Steuern größer, was bei der großen Verschiedenheit der Verhältnisse nicht auffallen wird. Die Summe der Zuschläge zu den directen Steuern in allen Gemeinden betrug für das Jahr 1857, Land und Stadt . . . 17,894159 Fl.,
wovon auf die Hauptstädte und Städte über 10000
Einwohner fielen . . . . 5,116270 „

sodaß für die kleinern Orte und das flache Land
entfielen . . . . 12,777889 Fl.

Für Wien waren die gewöhnlichen Einnahmen nach dem Budget
für 1859 berechnet zu . . . . 2,402429 Fl.,
die außergewöhnlichen Einnahmen zu . . . . 204753 „
die Zuschläge (in sieben Arten) zu . . . . 2,233618 „
Summa: 4,840800 Fl.

Die Ausgaben betrugen 4,829478 Fl.

Preußens Gemeindefinanzverhältnisse sind übersichtlich charakterisirt bei Oesfeld, „Preußen in kameralistischer und staatswirthschaftlicher Beziehung" (1858). Hier liegt die neue Städteordnung vom 30. Mai 1858 zu Grunde. Princip: Die Stadtverordneten können Gemeindeauflagen beschließen, bedürfen jedoch der Genehmigung der Staatsregierung, wenn die Zuschläge 50 Proc. der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen mit diesen vertheilt werden sollen. Steuern von Verzehrungsgegenständen dürfen die Gemeinden nicht beschließen. In einigen Gemeinden erhebt der Staat die Steuer für die Gemeinde (S. 149—152). Uebrigens macht der Mangel eines einheitlichen Gemeinderechts in Preußen jede durchgreifende Behandlung des Gemeindewesens fast unthunlich, weshalb auch selbst Rönne nur wenig Rücksicht darauf nimmt; s. dessen „Staatsrecht der preußischen

Monarchie", II, S. 305 fg. In Baiern hat das Gemeindeumlagegesetz vom 22. Juli 1819 die Punkte festgestellt, für welche die Gemeinde directe Steuern ausschreiben kann; die Erhebung indirecter Steuern wird besonders bewilligt. Vgl. Hauf, „Bairische Gesetzgebung" (1853), S. 135 und 136.

Die Gemeinde als Finanzbehörde.

In ganz anderer Weise erscheint die zweite Seite des communalen Finanzwesens, die zwar als Thatsache hinreichend anerkannt ist, deren Bedeutung aber ohne Zweifel weit über die nächste Gegenwart hinausreicht. Das ist die Stellung der Gemeinde als Finanzbehörde.

Die Gemeinde hat ihrer Natur nach die Fähigkeit, als thätiges Glied im Finanzorganismus des Staats ebenso nützlich einzugreifen, als sie dies in Beziehung auf die Rechtspflege und die eigentliche Verwaltung theils vermag, theils aber auch wirklich thut. Indeß muß man im allgemeinen sagen, daß diese Seite im Gemeindewesen größtentheils noch sehr unentwickelt ist, und wir müssen uns deshalb damit begnügen, hier die allgemeinen Principien aufzustellen, unter welche diese Thätigkeiten zu fallen haben.

Die Gemeinde kann nämlich in dreifacher Weise als Finanzbehörde wirksam sein.

1. Die Gemeinde kann die Erhebung der Steuern für den Staat besorgen. Wo dies einmal als wünschenswerth angestrebt ist, da werden folgende Gesichtspunkte maßgebend.

Die Erhebung der directen Steuern wird am passendsten durch die Gemeinde für den Staat geschehen, wo dieselbe nur zu gewissen Zeiten eine starke Beschäftigung fordert und daher ein Amt stets entweder zu viel oder zu wenig damit zu thun hat.

Die Erhebung der indirecten Steuern wird dagegen umgekehrt am besten durch den Staat für die Gemeinde geschehen, weil hier theils eine viel umfassendere Aufsicht, theils auch eine größere Zuverlässigkeit nöthig ist, als dies bei den kleinen Beträgen der Gemeindeverzehrungssteuer durch Gemeindebeamte erreichbar wäre. Am deutlichsten ist dies gerade in dem Hauptfalle, der städtischen Accise.

Nur bei der Erhebung gewisser Gemeindeabgaben, die auf dem Verkehre ruhen (Mauthen, gewisse Prästationen, Brücken-

und Hafengelder ꝛc.) bei denen der Gemeinde zugleich gewisse Lasten obliegen, sind eigene Gemeindebeamte für die Gemeinde selbst anzustellen.

2. Viel weniger entwickelt, aber auch viel tiefgreifender ist die Stellung der Gemeinde zur Vertheilung der Staatsabgaben. Ohne Zweifel ist die Gemeinde in vieler Beziehung das geeignetste Organ, um diese Vertheilung einer Abgabe an die Einzelnen nach ihrem wahren Vermögensstande am richtigsten herzustellen. Es lassen sich dabei aber zwei Wege denken, die wieder sehr verschieden in ihrem Erfolge sind.

Die Gemeinde kann nämlich erstens bei der Vertheilung der Staatsabgabe insoweit mitwirken, als diese auf der Selbstschätzung der Einzelnen beruht, und zwar durch unmittelbare Theilnahme an dem Acte der Selbstschätzung des einzelnen durch Vertretung vermittels Abgeordneter, oder aber dadurch, daß der Gemeinderath die Ergebnisse der Selbstschätzung zur Revision und Begutachtung, ja sogar zur ersten Entscheidung erhält. Diese Aufgabe der Gemeinde ist eine so naturgemäße, daß sie allenthalben, wo die Besteuerung durch Selbstschätzung geschieht, sich gleichsam von selbst ergibt und in leichtverständlichen Formen durchgeführt wird.

Ein anderes Verhältniß dagegen tritt ein, wo die Gemeinde als Ganzes das Steuersubject ist und direct die Aufgabe empfängt, die gegebene Steuersumme als Ganzes aufzubringen. In diesem Falle muß die Vertheilung dieser gesammten Steuersumme auf die einzelnen Mitglieder der Gemeinde entweder direct durch die Gemeindeverwaltung, oder indirect durch Selbstschätzung der Einzelnen unter Zuziehung der Gemeindeverwaltung geschehen. Es wird dies bei den directen Steuern allenthalben, bei den indirecten nur für diejenigen möglich sein, bei denen das Steuerobject ein örtlich begrenztes ist. Dieses System der Steuerumlage bietet zwei sehr große Vortheile.

Erstens kostet es dem Staate weniger, als wenn er es durch seine eigenen Beamten ausführen läßt, und zweitens kann der Antheil, den der Einzelne zu tragen hat, viel leichter richtig bestimmt werden. Allein dasselbe hat dafür auch gewisse Bedingungen, unter denen es allein seine wahre Wirksamkeit entfalten kann. Der Staat muß nämlich nicht blos die Steuerfähigkeit

der Gemeinden in diesem Falle kennen, sondern die öffentliche Bildung des Volks muß hoch genug stehen, um diese Aufgabe in richtiger Weise vollziehen zu können. Wo beides der Fall ist, wird die Gemeinde in den dazu geeigneten Steuern die beste und billigste Finanzbehörde sein, welche es überhaupt gibt. Nur kann selbst in diesem Falle der Staat niemals die Vertheilung absolut an die Glieder der Gemeinde überlassen, sondern muß sich die Stellung der Recursorgane vorbehalten, wie dieselben sich nach den verschiedenen Steuern verschieden gestalten.

3. Auf das engste hängt mit dieser Stellung der Gemeinde die Pflicht derselben zur solidarischen Haftung für die Steuerbeträge der Einzelnen zusammen. Eine solche solidarische Haftung ist da, wo die Gemeinde nur die Erhebung der Steuern als Finanzbehörde hat, eine nicht gerechtfertigte Last, da sie hier im Grunde nur die Executivbehörde ist. Wo sie dagegen auch die Vertheilung hat, da muß im Grunde die Gemeindehaftung für die Einzelsteuer naturgemäß eintreten, da der Act der Vertheilung selbst die Erklärung der Gemeinde ist, daß der Einzelne die ihm zugetheilte Summe zahlen könne, während die Erhebung die Pflicht enthält, den Einzelnen zu nöthigen, daß er auch wirklich zahle, was er zahlen kann. Diese solidarische Haftung bildet daher wieder den Uebergang von der Gemeinde als Finanzbehörde zum Finanzkörper; sie setzt alsdann besondere Bestimmungen und Einrichtungen voraus und ist da, wo sie gut durchgeführt wird, der höchste Ausdruck des communalen Finanzwesens.

Eine Vergleichung dieses communalen Finanzwesens kann daher, wie sich aus allem Obigen ergibt, durchaus nicht blos in den Summen gefunden werden, welche die Gemeinden zahlen oder verbrauchen, sondern wird zuerst und zumeist von den allgemeinen Grundsätzen auszugehen haben, welche über dasselbe in den betreffenden Gemeindegesetzen festgestellt sind. Der Unterschied in dem Finanzwesen wird sich demnach an dem Verhältnisse zu messen haben, in welchem die Grundsätze des Gemeinderechts zu den obigen Principien stehen. Die Eigenthümlichkeit desselben wird sich in der Art und Weise zeigen, wie in dem gegebenen Gemeinderechte jene Bestimmungen aufgenommen und verarbeitet sind.

Die ganze Frage nach diesem Theile des Gemeindefinanzwesens ist eine Frage der Besteuerungspolitik und läßt sich daher in Be-

ziehung auf ihre Ausführung durchaus nur nach den besondern Verhältnissen entscheiden. Die Grundlage dieser Entscheidung ist dabei die Bestimmung des Unterschieds zwischen der Verwaltungs- (politischen) und der Steuergemeinde. Der Regel nach wird die letztere eine größere sein als die erstere, und daher hat man hier vielfach die Bezirksgemeinde mit der Steuergemeinde verwechselt oder, wie Rau, die letztere über die erstere vergessen. Der Unterschied ist jedoch wesentlich; denn die Bezirksgemeinde hat zugleich administrative Aufgaben zu vollziehen, während die Steuergemeinde eben nur die Gemeinde als Finanzbehörde enthält. In dieser Beziehung ist das Gemeindewesen wol in den meisten Staaten noch auf der ersten Stufe, wo es sich um die bloße Einholung und Abzahlung der directen Steuern handelt (Oesterr. Gemeindegesetz vom 17. März 1849, §. 128: „Dem Bürgermeister obliegt die Einholung und Abfuhr der directen Steuern"). Auf die Steuervertheilung und die solidarische Haft ist die Gemeindegesetzgebung wol noch nirgends eingegangen.

III. Die Körperschaften und ihr Haushalt.

Die Körperschaften bilden den dritten Theil der Selbstverwaltung. Es ist die Aufgabe der Lehre von der Vollziehenden Gewalt, ihre öffentlich rechtliche Natur im Verhältnisse zu Regierung und Gemeinde darzulegen; wir können dieselben daher hier als bekannt voraussetzen. In wirthschaftlicher Beziehung unterscheiden sie sich aber von Staat und Gemeinde wesentlich dadurch, daß sie nicht blos einen ganz bestimmten einzelnen Zweck zur Aufgabe haben, sondern auch ein eigenes Vermögen besitzen, das rechtlich nur für diesen Zweck verwaltet und verwendet werden darf, und zwar meistens durch eigens dazu bestimmte Organe. Das nun gibt ihnen in der Finanzwissenschaft ihren speciellen Charakter. Denn in der That ist ein solcher Zweck stets zugleich ein öffentlicher, und gehört daher auch dem Staate an. Der Staat kann es daher nicht darauf ankommen lassen, ob die Mittel dieser Körperschaften auch wirklich für jene Zwecke ausreichen; und auf diesem Punkte ist es, wo die Berührungen zwischen beiden beginnen.

Der Ursprung der meisten Anstalten besteht in frommen Stiftungen, die oft aus sehr verschiedenen Gründen und sehr verschiedenen Zeiten herrühren. Diese Stiftungen sind entweder Grundbesitzungen oder sie sind bestimmte Renten. Man nennt sie deshalb auch Fonds. Anfänglich ging die Aufgabe der Anstalten (Schulen, Hospitäler ꝛc.) nicht weiter als ihre Rente. Als

die Nothwendigkeit größern Umfangs gefühlt ward, entstand ein zweifaches Verhältniß. Der Staat gab entweder einen Zuschuß zu den Einnahmen und nahm daher das Recht in Anspruch, auch bei der Verwaltung thätig einzugreifen; oder er zog die Fonds ein, sicherte aus dem Staatseinkommen den Anstalten ihre Rente, erhöhte sie nöthigenfalls und übernahm dafür ganz die Verwaltung derselben. Auf diese Weise ist ein großer Theil solcher Anstalten als selbständige ganz verschwunden und bildet einen nicht mehr äußerlich geschiedenen Theil der Staatsverwaltung. Wo sie aber noch selbständig bestehen, da bilden sie mit ihrer eigenen unter der Oberaufsicht des Staats stehenden Verwaltung den Uebergang von der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung. Es ergibt sich, daß sie nicht blos an sich sehr verschieden sind, sondern es sind sogar in einzelnen Staaten noch solche Angelegenheiten Gegenstand der Anstalten, die in andern bereits ganz oder zum Theil der Staatsverwaltung übergeben sind und daher gar nicht mehr den Finanzen, sondern nur noch der Verwaltung angehören. Es muß daher dieses ganze Gebiet nach den besondern Verhältnissen der einzelnen Staaten und in diesen wieder nach der Besonderheit der einzelnen Körperschaften beurtheilt werden. Grundsatz bleibt jedoch stets, daß auch die übrigens selbständige körperschaftliche Verwaltung des Vermögens unter der Oberaufsicht des Staats steht, und daß ohne seine Zustimmung keine Veränderung in der Verwaltung dieses Vermögens stattfinden darf; da wo die körperschaftlichen Anstalten den einzelnen Gemeinden angehören, werden sie meist von diesen verwaltet oder doch geleitet.

Auch in Beziehung auf die Körperschaften sind die großen Culturstaaten sehr verschieden. In England sind dieselben, wie namentlich die Universitäten, von der Regierung vollständig unabhängig und verwalten sich durchaus durch eigene Organe. Vgl. Gneist, „Englische Communalverfassung", K. XI, S. 810 fg. — In Frankreich s. über die Hospices und Hôpitaux, Block, „Dict. de l'adm. v. Hospices"; Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre 1870". In Oesterreich über die sogenannten „Fonde" Dessary, §. 13 u. 18. Das Verfügungsrecht derselben über Grundeigenthum in Preußen Rönne, „Staatsrecht", I, §. 93.

Zweiter Abschnitt.

Die Finanzgewalt.

Begriff und Wesen.

Bei dem neuen Begriffe der Finanzgewalt, den wir jetzt als einen organischen Theil der Finanzverwaltung aufstellen, wird es zunächst darauf ankommen, den formalen Begriff derselben möglichst einfach zu bestimmen. Es ist das aber nur dann möglich, wenn man die Grundsätze der Vollziehenden Gewalt dabei zu Grunde legt. Wir haben in der Lehre von der Vollziehenden Gewalt die letztere als den Organismus der That des Staats bezeichnet, gegenüber der Gesetzgebung als dem Willen des Staats. Wir haben den „Begriff der Staatsgewalt" dahin bestimmt, daß dieselbe diejenige Gewalt sei, vermöge deren der Staat seinen im Gesetze gegebenen Willen zur Verwirklichung bringt. Wir haben dann die Vollziehung, insofern sie mit den einzelnen wirklichen Aufgaben des Staatslebens zu thun hat, die Verwaltung im allgemeinen Sinne genannt, im Gegensatze zur Gesetzgebung und Vollziehung. Diese Verwaltung zerfiel dann in fünf Hauptgebiete, welche den Inhalt des ganzen praktischen Staatslebens erfüllen und umfassen. Diese Hauptgebiete waren: Aeußeres, Krieg, Staatswirthschaft, Rechtspflege und Inneres.

Der allgemeine Begriff der Staatsgewalt erscheint daher vertheilt an diese fünf Gebiete. Jedes derselben hat daher seine Vollziehende Gewalt oder Staatsgewalt; und nun nennen wir die Finanzgewalt die Vollziehende Gewalt, insofern sie durch den Finanzorganismus zum Zwecke der Erhebung der Einnahmen des Staats ausgeübt wird. Das ist der formale Begriff der Finanzgewalt.

Der Inhalt dieses Begriffs entsteht nun gleichfalls an dem Inhalte der Vollziehenden Gewalt überhaupt. Wir haben diesen Inhalt bezeichnet als die Verordnungsgewalt, die Organisationsgewalt und die Zwangsgewalt. Wir haben namentlich in Beziehung auf die Verordnungsgewalt nachgewiesen, daß es drei Arten der Verordnungen gibt: die Vollzugsverordnung, welche die Gesetze ausführt; die eigentliche oder Verwaltungsverordnung, welche die Gesetze ersetzt wo sie mangeln und doch nothwendig waren, und

die Nothverordnung, welche sie sistirt. Die Organisationsgewalt enthält die Gewalt, welche den einzelnen executiven Organen ihre Competenz gibt; die Zwangsgewalt ist die Gewalt, welche Gesetze und Verordnungen in ihren einzelnen Bestimmungen durch physische Mittel verwirklicht. Es folgt daher, daß auch die Finanzverwaltung die Verordnungs-, die Organisations- und Zwangsgewalt als ihren Inhalt besitzt. Allerdings aber gewinnen diese einzelnen Gewalten in jedem der fünf Gebiete eine besondere Gestalt. Die Finanzgewalt fordert daher ihrerseits eine besondere Darstellung. Diese nun beruht hier wie bei der ganzen Vollziehenden Gewalt darauf, daß keine Gewalt die Grenze der Gesetze überschreiten darf, soweit dieselben in ihrem Inhalte klar sind. Solange Gesetze und Verordnung im vorigen Jahrhunderte von der Bildung der Verfassungen im öffentlichen Rechte der Staaten Europas, freilich mit Ausnahme Englands, nicht geschieden waren, waren die Finanzverordnungen zugleich Finanzgesetze und ein specifischer Begriff der Finanzgewalt konnte daher nicht existiren. Sowie dagegen in unserm Jahrhunderte die Gesetzgebung sich von der Verordnung überhaupt scheidet, werden die Einnahmen der Staaten Gegenstand selbständiger Gesetze, namentlich auf dem Gebiete des Steuerwesens, und damit tritt die Finanzgewalt in ihr natürliches Gebiet zurück. Sie wird die Vollziehende Gewalt für die bestehenden Finanzgesetze des Staats; und jetzt kann man daher auch von einer Verordnungs-, Organisations- und Zwangsgewalt der Finanzverwaltung im besondern sprechen.

Dabei findet jedoch eine Schwierigkeit statt, welche wir sogleich hervorheben möchten. Die Einnahmen des Staats haben einen wesentlich andern Charakter bei den Domänen, Regalien, den Steuern und dem Credit. Die Finanzgewalt der Finanzverwaltung erscheint daher auch wesentlich anders, je nachdem es sich um die Verwaltung jedes dieser vier Gebiete handelt, und eigentlich sollte man dieselbe in dieser Weise streng geschieden durchführen. Allein es ist kein Zweifel, daß praktisch genommen das Steuerwesen bei weitem die Hauptsache bildet und das Folgende wird daher seine wesentlichste Anwendung auf das Gebiet der Steuern als Einnahmequellen des Staats finden.

I. Die finanzielle Verordnungsgewalt.

Was nun zuerst die Verordnungsgewalt betrifft, so hat die Finanzverwaltung unzweifelhaft das Recht auf die Vollzugsverordnung für die bestehenden Finanzgesetze; ihr Princip ist dabei das der Zweckmäßigkeit, und das Zweckmäßige muß ihr dabei ganz überlassen bleiben. Sie hat daher unzweifelhaft z. B. bei Steuern die Erhebungstermine, Einrichtungen der Quittungen, Zahlungsformen u. s. w. festzusetzen, bei den Domänen die Art und Weise der Verwaltung zu bestimmen, beim Credit über die Emission der Staatsschuldentitel zu bestimmen, z. B. die Appoints; den Amortisationsplan und namentlich den Emissionscurs endgültig festzusetzen; da in der Regel bei der Aufnahme von Staatsschulden kein Zinsfuß gesetzlich normirt wird, auch den Zinsfuß festzustellen, jedoch unter ihrer Haftung sowol für den angemessenen Zinsfuß als auch für den Emissionscurs in seinem Verhältnisse zum Zinsfuße. Denn trotz der außerordentlichen Wichtigkeit gerade dieses Verhältnisses wird man nie vermeiden können, daß die Finanzverwaltung vermöge ihrer Verordnungsgewalt rechtsverbindlich für Dritte darüber entscheidet und kann eine solche Entscheidung auch im Falle eines Misbrauchs dieser Verordnungsgewalt nicht angefochten werden. In Beziehung auf die Regalien muß jedoch, da dieselben ihrem Wesen nach stets zugleich der innern Verwaltung angehören, z. B. bei Post und Münze, ein Einverständniß mit dem Ministerium des Innern stattfinden.

Eigentliche oder Verwaltungsverordnungen werden für die Finanzverwaltung nur solche sein, welche im Verordnungswege neue Einnahmequellen dem Staate eröffnen. Das ist im verfassungsmäßigen Staatsrechte beim Steuerwesen gänzlich ausgeschlossen, denn eine Steuer soll nur vermöge eines Gesetzes, also durch Vollzugsverordnung derselben, eingehoben werden. Verwaltungsverordnungen können daher nur stattfinden bei den Domänen und ganz speciellen Unternehmungen des Staats. Sie werden daher stets als Ausnahmsfälle betrachtet werden dürfen und es ist klar, daß gerade in dieser Ausschließung der eigentlichen Verordnungsgewalt des Finanzministeriums die Verfassungsmäßigkeit der Finanzverwaltung überhaupt besteht. Das ist der wesentliche Unterschied zwischen der Vollzugsgewalt der Finanzen und nament-

lich der des Innern, bei welcher die eigentliche Verordnungsgewalt der Natur der Sache nach niemals ganz ausgeschlossen sein kann und die Basis des rechtlichen Unterschieds zwischen der absoluten Besteuerung des vorigen Jahrhunderts und der verfassungsmäßigen der gegenwärtigen, ein Punkt, den wir in den bisherigen Bearbeitungen der Finanzwissenschaft gänzlich vermißten.

Dasselbe gilt in anderer Weise von der Nothverordnung. Beim Steuerwesen kann die Nothverordnung sich nie auf die Erhebung einer neuen Steuer beziehen, nicht einmal auf die Anticipation derselben. Ist eine wirkliche finanzielle Noth vorhanden, so besteht das Nothrecht der Finanzgewalt einzig und allein darin, einen außerordentlichen Credit einzugehen, für welchen dann die Finanzverwaltung die Verantwortlichkeit und Haftung übernimmt. Namentlich kann man der Finanzverwaltung nie das Recht zugestehen, eigentliches Staatspapiergeld auszugeben, selbst im Falle der Noth. Dagegen muß ihr verstattet sein, nach ihrem Ermessen die Schuld in der Form von Steueranticipationen aller Art zu contrahiren; jedoch sollte unbedingt der Grundsatz gelten, daß diese Anticipationsscheine stets einerseits einen bestimmten Fälligkeitstermin und andererseits einen bestimmten Zinsfuß haben, damit sie von dem Papiergeld unbedingt geschieden bleiben. Das ist das System der englischen Exchequer-Bills, und dieses System sollte eine der Grundlagen der ganzen Finanzgewalt bleiben. Unzweifelhaft müssen solche Bills rechtlich als gültige Obligationen anerkannt werden, natürlich unter Haftung der emittirenden Finanzgewalt.

Faßt man diese Sätze zusammen, so ergibt sich die Formel, daß es keine Nothverordnung für consolidirte Schulden und Papiergeld, wohl aber für die schwebende Schuld gibt.

II. Die finanzielle Organisationsgewalt.

Die Organisationsgewalt in der Finanzverwaltung hat die Aufgabe, den Organismus der Finanzbehörden zu regeln und jedem einzelnen Organe seine Competenz für die Erhebung der Staatseinnahmen zu verleihen. Nur bei den Regalien muß dies im Einverständnisse mit dem Ministerium des Innern geschehen. Die Sache selbst ist an sich sehr einfach und kann kaum weder be-

stritten noch misverstanden werden. Nur ein Punkt ist dabei von allgemeinerer Wichtigkeit. Es ist die Frage, ob das Finanzministerium vermöge seiner Organisationsgewalt das Recht hat, den Selbstverwaltungskörpern, namentlich der Landschaft und der Gemeinde, einseitig die Pflicht zur Erhebung gewisser Staatseinnahmen aufzutragen. Dieses Recht hat sie offenbar nicht, weil sie damit in den Organismus dieser Körper selbst eingreift und ihnen Haftungen auferlegt, zu denen die letztern nicht verpflichtet sind. Dagegen hat sie gewiß das Recht, auch ohne Gesetz, nach freier Vereinbarung, denselben solche Competenzen zu übertragen, die dann für Dritte als gültig gelten müssen.

III. Die finanzielle Zwangsgewalt.

Die Zwangsgewalt der Finanzverwaltung hat wiederum einen sehr verschiedenen Inhalt, je nachdem es sich um Domänen, Regalien, Steuern und Schulden handelt. Bei den Domänen besteht sie entweder in der gewöhnlichen Disciplinargewalt gegen die Verwaltungsbeamteten derselben oder bei Verpachtungen natürlich in der gewöhnlichen gerichtlichen Execution. Bei den Regalien erscheint nur die Disciplinargewalt. Bei den Steuern ist sie eigentlich nichts anderes als eben das Executionsverfahren in Steuersachen, das natürlich aus naheliegenden Gründen seine Darstellung im Steuerwesen findet. Bei den Staatsschulden gibt es eigentlich keine Zwangsgewalt, da die Contrahirung von Staatsschulden als ein Privatvertrag mit den darleihenden Häusern oder Einzelnen erscheint und daher bei etwaiger Nichtinnehaltung der Verpflichtungen von seiten der contrahirenden Parteien nach den Bestimmungen der Emission die gerichtliche Entscheidung bei vorkommenden Streitigkeiten eintreten muß.

Wir glauben, daß die hier aufgestellten Grundsätze über die Finanzgewalt auch praktisch von der höchsten Wichtigkeit sind und daß sie ihrerseits den Beweis liefern, daß man auch die Finanzwissenschaft künftig nicht ohne die Lehre vom Verwaltungsrechte, und speciell vom verfassungsmäßigen Regierungsrechte, wird behandeln können.

Daß Malchus und Rau über dieses ganze Gebiet sich nicht äußern, ist wol nach dem Zustande der frühern Literatur des öffent-

lichen Rechts sehr erklärlich. In den Staatsrechten ist bekanntlich die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung auf die einzelnen Zweige der Verwaltung nicht ausgedehnt und daher auch die eigentliche Finanzgewalt nicht selbständig behandelt. Das, was Rönne als Finanzgewalt bezeichnet, ist in der That nichts anderes als die Lehre vom Staatshaushalte und seinem Rechte. S. „Staatsrecht", I, §. 63 fg. Bei Herdegen und Regenauer ist gleichfalls auf dieses Gebiet nicht eingegangen. Aber auch Umpfenbach und Pfeiffer haben in der Finanzwissenschaft gar nichts als die Finanzwissenschaft gesehen. Was uns besonders auffällt, ist jedoch, daß auch die französische Literatur, und namentlich Hock und Parieu, des ganzen Gebietes nicht Erwähnung thun. Daß die Engländer vortreffliche Finanzen, aber keine Finanzwissenschaft haben, ist bekannt. Es bleibt uns daher nichts anderes übrig, als für die Entwickelung der allgemeinen Grundsätze im einzelnen auf unsere Lehre von der Vollziehenden Gewalt zu verweisen.

Dritter Abschnitt.

Das Finanzrecht.

Begriff.

Auch das Finanzrecht kann in seinem selbständigen Inhalt und in seiner großen Bedeutung für das Finanzwesen nur auf Grundlage der Lehre von der Vollziehenden Gewalt richtig verstanden werden. Auch hier muß man uns vorher verstatten, die allgemeinen Elemente zu wiederholen und das Finanzrecht als das klar zu machen, was es ist, nämlich als einen Theil und eine Anwendung des Verwaltungsrechts.

Das Verwaltungsrecht entsteht, indem die Vollziehende Gewalt mit ihrem Willen und ihrer Thätigkeit die Grenzen des gesetzlichen Rechts berührt. Sein Inhalt und seine Aufgabe ist es daher, das gesetzliche Recht gegenüber der Verordnungs- und Zwangsgewalt aufrecht zu halten. Das Finanzrecht ist daher nichts anderes als die rechtliche Grenze, welche das gesetzliche Recht für die Finanzgewalt aufstellt. Es enthält daher ebenso wie das Verwaltungsrecht überhaupt als seinen zweiten Theil die organischen Bestimmungen über die Art und Weise, wie die

Verletzungen der gesetzlichen Rechte für die Staatseinnahmen, also vorzugsweise der Inhalt der eigentlichen Steuergesetze durch die Verordnungen, Verfügungen und den Zwang der Finanzgewalt wiederhergestellt wird. Das Finanzrecht hat daher dieselben beiden großen Kategorien wie das Verwaltungsrecht überhaupt. Wir unterscheiden zwischen dem öffentlichen Finanzrecht und dem, was wir das private oder bürgerliche Finanzrecht nennen. Das erste enthält das Recht für die Finanzverordnungen gegenüber dem Staatswirthschaftsgesetze, das zweite das Recht derselben gegenüber dem Privatrechte der Einzelnen.

I. Das öffentliche Finanzrecht.

Das öffentliche Finanzrecht besteht in der Durchführung des Princips, daß keine Verordnung und Verfügung der Finanzgewalt gegen das Staatswirthschaftsgesetz (Budget) verstoßen darf. Eine Verletzung durch die erstern begründet die Verantwortlichkeit und die persönliche Haftung der Finanzorgane. Der große Organismus, durch welchen dieses öffentliche Recht der Finanzgewalt begründet wird, ist eben kein anderer als der der verfassungsmäßigen Staatscontrole, respective das Anklagerecht der Volksvertretung gegen den Minister der Finanzen, dessen Hauptanwendung von jeher eben das Gebiet der Finanzen und dessen Hauptaufgabe eben die Verhinderung einer durch das Gesetz nicht genehmigten Verwendung der Einnahmen des Staats war und bleiben wird. Ebendeshalb nennen wir dieses Recht das verfassungsmäßige Finanzrecht. Natürlich ist seine Voraussetzung jene Scheidung der Gesetzgebung von der Verwaltung, welche eben das Wesen der Verfassung bildet, und die ganze Lehre fällt daher in das eigentliche Verfassungsrecht. Es bedarf wol kaum der besondern Bemerkung, daß England dieses Recht bereits auf Grundlage seiner Steuerbewilligung durch das House of Commons seit der Magna Charta gehabt hat. Auf dem Continent dagegen existirte es bis zum 19. Jahrhundert nicht, aus dem einfachen Grunde, weil bis zu dieser Zeit durch den Mangel jeder Volksvertretung Gesetzgebung und Verwaltung in dem Königthum und seinen obersten Organen vollständig verschmolzen war und daher ein Widerspruch zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt nicht entstehen konnte. Mit

dem 19. Jahrhundert tritt nun hier allenthalben das Recht ein, welches wir als das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht bezeichnet haben und über welches man sich viel klarer und einiger ist als über das Folgende; denn hier wie allenthalben stehen wir vor der Epoche, wo aus dem Verfassungsrechte das Verwaltungsrecht erst hervorgehen soll.

II. Das eigentliche oder bürgerliche Finanzrecht. (Fiscus und Fiscalrecht.)

Das eigentliche oder bürgerliche Finanzrecht entsteht, indem die Thätigkeit der Finanzverwaltung mit dem gesetzlichen Rechte der Einzelnen in Collision kommt. Auch hier müssen wir zunächst drei Gebiete scheiden.

A. Das erste umfaßt die Gesammtheit von Verhältnissen, in denen der Staat vermöge seiner Finanzverwaltung als wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit mit den einzelnen in Verkehr tritt und gegenseitige Rechte und Verbindlichkeiten eingeht. Als solche wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit heißt der Staat der „Fiscus“ oder das „Aerar“. Das Recht, welches für den Fiscus (oder das Aerar) in allen diesen Beziehungen des wirthschaftlichen Verkehrs gilt, ist grundsätzlich kein anderes als das bürgerliche Recht überhaupt. Es ist eins der großen Verdienste des römischen Rechts, diesen privatrechtlichen Begriff des Fiscus der ganzen germanischen Rechtsbildung klar gemacht und den Fiscus streng vom Landesherrn und den landesfürstlichen Privatrechten geschieden zu haben. Diese Scheidung haben die Juristen des römischen Rechts seit dem 16. Jahrhundert mit entschiedener Hartnäckigkeit festgehalten und dadurch dem wahren Systeme des Finanzrechts wesentlich vorgearbeitet. Allein dieser ganze Begriff findet doch nur seine Hauptanwendung in der Verwaltung der Staatsgüter und ihrer wesentlich privatrechtlichen Verwaltung, während bei den Regalien und Steuern derselbe nur ausnahmsweise zur reinen ungetrübten Geltung kommt. Denn in der That ist eine Forderung des Staats aus dem Titel einer Steuer genau genommen keine fiscalische, sondern eine Forderung der staatlichen Finanzverwaltung. Das Interesse an einer guten Verwaltung der Domänen ist ein Privatinteresse des Staats, das Interesse an einer guten Steuerverwal-

tung ein allgemeines, und es ist daher ein Beweis der Unklarheit über das wahre Wesen des Finanzrechts, wenn man, wie es nur zu häufig geschieht, das letztere mit dem Namen des erstern, das allgemeine Interesse der Finanzverwaltung mit dem der fiscalischen Rücksichten u. s. w. bezeichnet, und das ist nicht blos theoretisch vollkommen unbestreitbar, sondern es ist auch praktisch von um so höherer Wichtigkeit, je klarer man den Unterschied zwischen dem bürgerlich rechtlichen und öffentlich rechtlichen Klage- und Proceßrecht durchführt, auf welchem das ganze verfassungsmäßige Regierungsrecht beruht. Denn es ist kein Zweifel, daß grundsätzlich für alle wie immer gearteten fiscalischen Rechte in diesem ganz bestimmten Sinne des Worts einzig und allein das allgemeine bürgerliche Recht, das allgemeine bürgerliche Gerichtsverfahren und die allgemeine bürgerliche Executionsordnung gelten müssen. Jedes privilegium fisci ist daher an und für sich falsch; es ist gar kein denkbarer Grund, weshalb der Staat, wenn er als Privatmann auftritt, nicht als Privatmann selbst auftreten und als solcher gerichtlich behandelt werden sollte. Die ganze Tradition von den juribus et privilegiis fisci stammt einzig und allein daher, daß man den Staat in seiner Function als steuererhebende Finanzgewalt mit dem Staate als Privateigenthümer unklar verschmolz. Allerdings gehört eine strenge und sehr objective Auffassung des Verwaltungsrechts dazu, diese Scheidung durchzuführen und in der Praxis festzuhalten, und es ist von großem Interesse, zu sehen, wie sich das in den verschiedenen Staaten Europas verschieden gestaltet hat. Während nämlich in England zuletzt alle Klagen auf Privatklagen hinauslaufen, auch in Steuerrechtsfragen (s. unten), hat Frankreich in seinem système des Contentieux, wie wir es in der „Vollziehenden Gewalt", 2. Aufl., Bd. 1 am Eingange, dargestellt haben, vermöge seines die ganze Verwaltung durchdringenden bureaukratischen Princips es dahin gebracht, Begriff und Recht des Fiscus vollständig zu verwirren und unzweifelhafte Privatrechtsangelegenheit der rein bureaukratischen Verhandlung und Entscheidung zu unterwerfen. In Deutschand dagegen ist der privatrechtliche Charakter der Finanzverwaltung oder des Staats in diesen Beziehungen allerdings, wie wir glauben, praktisch durchgeführt, nur daß der Ausdruck Fiscus und Fiscalgewalt hier theoretisch zum großen Nachtheile

der Klarheit nur zu häufig auf Regalien und Steuern bezogen wird. Es wäre daher zu wünschen, daß man künftig die Gebiete des Finanzrechts auch in der Theorie streng geschieden hielte und auch die Ausdrücke Fiscus und Aerar nur auf die privatrechtlichen Beziehungen des Staats angewendet würden, weil man erst dann das Princip und das Wesen des sogleich darzulegenden öffentlichen Klage- und Beschwerderechts ganz zu würdigen im Stande ist.

Wir können daher kurz das Finanzrecht des Fiscus oder des Aerars als das eigentlich bürgerliche Recht der Finanzverwaltung bezeichnen. Wesentlich anders verhält es sich mit den beiden folgenden Gebieten.

B. Das zweite Gebiet ist das der Regalien. Hier vermischt sich die Function der Finanzverwaltung, wie bei Post, Münzwesen, Eisenbahnen, so innig mit der der innern Verwaltung, und genau genommen ist jede Forderung der Finanzen, die aus den einzelnen Acten der Leistungen der Regalien entsteht, so abhängig von diesen eigentlich der innern Verwaltung angehörigen Leistungen, daß ein besonderes Recht der Finanzen auf die aus jenen Leistungen entspringenden respectiven Zahlungen der Einzelnen kaum zu unterscheiden sein dürfte. Wir glauben daher, daß das Verwaltungsrecht der Regalien der innern Verwaltung zu überweisen ist, mit dem dazu gehörigen öffentlichen Klage- und Beschwerderechte. Nur ist das festzuhalten, daß das Recht des Staats auf die Regalien an sich eben kein Finanzrecht ist, sondern ein inneres Verwaltungsrecht. Wenn man bisher diese Regalien selbst als jura fisci bezeichnete, weil allerdings ihre Ausübung eine Einnahmsquelle war und ist, so beweist das nur, daß man das Verwaltungsrecht der innern Verwaltung von dem der Finanzen nicht zu scheiden verstand. Das dagegen müssen wir andererseits festhalten, daß, wo die vom Gesetz bestimmte Leistung des einzelnen für die individuelle Benutzung eines Regals, wie z. B. bei der Post, wirklich geschehen ist, derselbe ein Privatrecht gegen die Finanzen erwirbt, welches nach allgemeinem bürgerlichen Rechte zu verhandeln und zu entscheiden ist, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften über Leistung und Haftung bestehen. Dabei müssen wir freilich für die Praxis darauf hinweisen, daß, weil vielfach namentlich Post- und Münzwesen dem Finanzministerium untergeordnet waren, die Vorstellung allgemein ist und auch ge-

setzlichen Ausdruck gefunden hat, daß etwaige privatrechtliche Streitigkeiten in diesem Gebiete der gerichtlichen Entscheidung entzogen und den Behörden übergeben worden sind. Natürlich wird sich dies auf die Dauer nicht durchführen lassen, und an die Stelle des administrativen Verfahrens das folgende gerichtliche eintreten.

C. Das dritte Gebiet ist nun das der eigentlichen Steuern, und hier liegt allerdings der Schwerpunkt der ganzen Frage des Finanzrechts, das nur von dem Gesichtspunkte des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts zu entscheiden ist.

Die Darstellung der Finanzgewalt zeigt nämlich, daß bei der Besteuerung stets zwei Elemente concurriren; einerseits das Gesetz, im Namen dessen allein die Steuerpflicht entsteht, und andererseits die Verordnung, welche die Erhebung derselben anordnet. Es sind daher bei der Steuerverwaltung auch zwei Fälle möglich. Es kann einerseits die Verordnung der Finanzgewalt gegen das Gesetz verstoßen und von dem Einzelnen einen ungesetzlichen Betrag derselben erheben, und es kann andererseits die einzelne Executive der Finanzen in ihren Verfügungen und Maßregeln mit der allgemeinen Verordnung des Finanzministeriums in Widerspruch treten. Die Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts entscheiden nun beide Fälle in sehr einfacher Weise: Es ist grundsätzlich falsch, daß das Finanzministerium auch in dem Falle entscheide, wo der Einzelne behauptet, daß von ihm eine ungesetzliche Steuer erhoben sei, gleichviel ob es sich um die Steuer selbst oder nur um ihren Betrag handelt; ebenso wenig kann das Finanzministerium endgültig entscheiden, wo die Verfügungen seiner Organe mit den Gesetzen in Widerspruch stehen. In allen diesen Fällen tritt vielmehr, wie es die Vollziehende Gewalt zeigt, das Klagerecht des Einzelnen gegen die Finanzgewalt ein, und wir sind auch hier der entschiedenen Ueberzeugung, daß in einem solchen Falle nur das bürgerliche Gericht zu entscheiden habe. Dabei ist allerdings festzuhalten, daß eine solche „Klage" des Betreffenden vor Gericht nicht einen Suspensiveffect besitzen darf; das heißt, es muß der Einzelne auf Verordnung der Finanzgewalt vorderhand unweigerlich zahlen, wobei ihm das Regreßrecht gegen die Finanzverwaltung offen steht, welches er eben durch die Klage geltend macht. Allerdings empfiehlt es sich

dabei aus praktischen Gründen, bei directen, also sich regelmäßig wiederholenden Steuern, statt der baaren Rückerstattung eine Gutschreibung für die nächste Steuerquote einzuführen; bei indirecten Steuern dagegen muß baare Rückzahlung erfolgen. Handelt es sich jedoch nicht um eine behauptete Verletzung eines bestehenden Gesetzes des Steuerwesens, sondern nur einer Verordnung der Finanzverwaltung durch ein untergeordnetes Organ derselben, so findet die Beschwerde gegen das letztere mit ihren drei Instanzen, wie bei jeder andern Beschwerde, nach den Grundsätzen, welche in der Vollziehenden Gewalt über das Beschwerdeverfahren aufgestellt worden sind, statt. Es ist unserer Meinung nach gar kein Grund vorhanden, für diese Fragen und Verhandlungen eigene Gerichte zu bilden, sondern für das Klagerecht sind unzweifelhaft die ordentlichen Gerichte competent, für die Beschwerde die höhere Behörde. Nur auf Einem Punkte ist die Sache etwas zweifelhaft; das ist da, wo es sich um Steuervertheilung (Repartitionssteuern) durch selbstgewählte Organe der Besteuerten handelt, und der Einzelne sich durch den Ausspruch derselben verletzt oder zu schwer belastet glaubt. Hier nun muß man scheiden. Soweit es sich nämlich um die Formen des Verfahrens handelt, welche gesetzlich festgesetzt sind, tritt offenbar das Recht der Klage ein; jedoch kann der Betheiligte auch hier den Weg der Beschwerde wählen, was dann der prorogatio fori gleichkommt. Wo dagegen der Streitpunkt in der Sache selbst, der Bestimmung des Steuersatzes für den Einzelnen liegt, da ist das vertheilende Organ selbst ein vollziehendes, und der Einzelne muß daher in einem solchen Falle unzweifelhaft sich an die Finanzverwaltung wenden statt an das ordentliche Gericht. Nur sollte dabei stets das von der erstern einzuschlagende Verfahren ein gesetzlich normirtes sein, namentlich in Beziehung auf die der ganzen Vertheilung zu Grunde liegende Schätzung; und es ist kein Zweifel, daß, je weiter wir in dem System der Selbstbesteuerung fortschreiten, um so mehr sich auch dieses System des „Verfahrens bei Einschätzungsbeschwerden", wie wir es nennen möchten, ausbilden wird. Alle diese Punkte zusammengenommen bilden nun das Finanzrecht der Finanzgewalt als den ersten praktischen Theil des verfassungsmäßigen Verordnungs- und Vollziehungsrechts. Die obige Darstellung wird aber schon für sich klar gemacht haben,

daß dasselbe nur langsam und bei den verschiedenen Verfassungszuständen der Völker verschieden ausgebildet ist. Wir lassen daher eine kurze Charakteristik der gegenwärtigen Gestaltung desselben hier folgen.

Das Verhältniß, in welchem sich das Finanzrecht der europäischen Staaten entwickelt hat, gehört zu den bedeutsamsten Theilen der Geschichte ihres öffentlichen Rechts, und keine Finanzwissenschaft sollte künftig ihre Aufgabe gelöst glauben, wenn sie nicht dieses Gebiet in seinen Grundzügen behandelt hat. Auch hier sind die Hauptstaaten Europas wieder wesentlich voneinander verschieden. Nur muß man festhalten, daß das Finanzrecht einerseits ohne das Verwaltungsrecht und andererseits ohne das Steuersystem derselben nicht dargestellt werden kann. Die Elemente desselben sind folgende.

Was zunächst England betrifft, so ist das Princip seines Finanzrechts bekanntlich unbedingt das des grundsätzlich ausgebildeten verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts mit Verantwortlichkeit, Klage und Beschwerde. Es ist über die erstere und ihr Verhältniß zur englischen Verfassung nichts hinzuzufügen. In Betreff der Steuern dagegen ist festzuhalten, daß England kein systematisch ausgebildetes Steuerwesen hat und daß daher der Grundsatz des eigentlichen Finanzrechts auch nicht einheitlich hat ausgebildet werden können. Der Charakter des englischen Finanzrechts besteht vielmehr darin, daß jede einzelne Steuer ihr eigenes, gesetzlich anerkanntes Beschwerde- und Klagrecht besitzt, da für Englands Recht nicht das gesammte Steuersystem, sondern nur jede einzelne Steuer als solche Gegenstand selbständiger Bewilligung und mithin eines selbständigen Gesetzes ist. Das Steuerrecht hat nun Gneist in seinem „Englischen Verwaltungsrecht" (Bd. 2, von S. 780 an) für jede dieser Steuern, und zwar mit Recht in engster Verbindung mit der gesammten Steuererhebung und ihren Organen, erschöpfend dargestellt. Der Grundzug dieses Finanzrechts ist, daß jede Steuer ihre Steuerverwaltung hat und daß in dieser Steuerverwaltung zugleich das Organ und die Competenz für das Beschwerderecht gegeben ist, während wieder da, wo der Einzelne sein gesetzliches Recht verletzt glaubt, ihm das eigentliche Klagrecht, jedoch auch hier je nach der Steuer vor dem einen oder dem andern Gerichte zusteht. Diesem englischen System fehlt daher im Grunde nichts als das Bewußtsein der Einheit seiner leitenden Grundsätze, und dieses wieder mangelt, weil England fast ohne finanzielle Literatur ist. Ganz anders ist es in Frankreich. Wir setzen auch für Frankreich das öffentliche Recht der Ministerverantwortlichkeit als bekannt voraus; von besonderm Interesse ist dagegen sein System des eigentlichen Finanzrechts.

Dieses nun beruht auf dem wesentlichen Unterschiede des Rechts in den drei oben von uns angegebenen Punkten. Aus Gründen,

welche wir in der Darstellung der Vollziehenden Gewalt über das Beamtensystem Frankreichs gegeben haben, hat das französische Recht selbst in den Fällen, wo die Regierung als wirthschaftliche Einzelpersönlichkeit mit Verträgen aller Art sowol aus der Verwaltung der Domänen als aus dem Privatverkehr, Käufen, Verkäufen und Lieferungen, auftritt, den Gerichten die Competenz der Entscheidung entzogen und alle aus solchen Rechtsgründen entstandenen Streitigkeiten den Verwaltungsbehörden überwiesen. Natürlich gab es aber in diesem weiten Gebiete dennoch Fälle, wo das Eingreifen des reinen Privatrechts zu unzweifelhaft war, um einfach beseitigt werden zu können. So entstand gerade für die wirthschaftlichen Rechtsfragen der Finanzverwaltung jenes Frankreich eigenthümliche Gebiet der Contentieux, das wir im verfassungsmäßigen Regierungsrecht ausführlich dargestellt haben und worauf wir hier einfach verweisen dürfen. Das Princip der Contentieux ist, daß die Behörde (der Préfet) das Recht hat, jede Streitigkeit, bei der es sich um Interessen und rechtliche Verpflichtungen der Finanzen handelt, einfach von den Gerichten abzuberufen und sie einseitig zu entscheiden. Von ihm geht in diesen Fällen die Appellation an den Conseil d'État, in der Section du Contentieux. S. „Vollziehende Gewalt", I, 424 fg. Während in diesen Fällen das Recht der gerichtlichen Verfolgung wenigstens zweifelhaft ist, ist es in dem zweiten Gebiete, der Ausübung der Regalien, unbedingt ausgeschlossen, und die betreffenden Behörden entscheiden unbedingt allein. Bei den Steuern aber tritt ein doppeltes Verhältniß ein. Wir müssen hier die Repartitionssteuern von den unmittelbaren Steuern unterscheiden. Bei den Repartitionssteuern werden die entstehenden Fragen, aber nicht blos die eigentlichen Rechts-, sondern auch die Vertheilungsfragen von dem Conseil de préfecture in erster Instanz entschieden; bei den individuell eingelegten Steuern tritt dagegen in erster Instanz die Entscheidung der Präfectur ein; von beiden Entscheidungen geht die Appellation an die Cour des Comptes, die eine ziemlich verwickelte, historisch entstandene Competenz hat. Aus allen diesen Bestimmungen hat sich eine selbständige Jurisprudenz gebildet, die einen nicht unwesentlichen Theil der Jurisprudence administrative bildet. Vgl. speciell Dumesnil, „Traité de la législation spéciale du trésor public" (1846) und Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 69 fg.

Diese französische Auffassung ist nun zwar vielfach maßgebend geworden für das Finanzrecht Deutschlands; dennoch hat das letztere einen selbständigen Charakter. Zunächst jedoch muß bemerkt werden, daß Deutschland auch hier einer selbständigen verwaltungsrechtlichen Literatur entgegengeht und auf diese Weise hinter England in seinen Principien und hinter Frankreich in der Ausführung derselben zurücksteht. Deutschland theilt sich in Beziehung auf das Finanzrecht in zwei große Gebiete, denen jedoch ein Grundsatz ge-

meinsam ist. In ganz Deutschland gilt im wesentlichen Unterschiede von Frankreich das allgemeine Princip, daß für privatrechtliche Streitigkeiten aller Art der Staat als Privatperson gegenüber dem Einzelnen zu Gericht zu stehen habe; das ist der eigentliche Begriff des Fiscus, der leider durch Vermischung mit der Finanzverwaltung wieder vielfach unklar wird. (Vgl. z. B. Zöpfl, „Deutsches Staatsrecht", II, §. 488.) Gemeinsam ist ferner etwa mit Ausnahme Preußens der Mangel an gesetzlichen irgendwie ausreichenden Bestimmungen, sodaß hier der Wissenschaft noch ein weites Feld der Bearbeitung offen steht. Soweit das Finanzrecht aber die Verhältnisse der Finanzverwaltung betrifft, also in den zwei von uns erwähnten Gebieten der Regalien und der Steuern, treten die beiden Gruppen ziemlich deutlich auseinander, die norddeutsche, an ihrer Spitze Preußen, und die süddeutsche, an ihrer Spitze Oesterreich. Das Recht der erstern hat allerdings den Vorzug, unzweifelhaft klar zu sein; dasselbe ist zuerst und am klarsten formulirt im „Preußischen Allgemeinen Landrecht", II, §. 78, 79, dessen Bestimmungen durch die Verordnung vom 26. December 1808 aufs neue festgestellt und erweitert worden sind; vgl. darüber Rönne, „Staatsrecht", I, §. 56. Die Principien sind einfach und sehr bestimmt. Jeder Rechtsweg ist ausgeschlossen und nur der Weg der Beschwerde zulässig, ja es erscheint sogar als eine Concession, daß der Betreffende, der sich verletzt glaubt, überhaupt darüber gehört werden soll. Derselbe Grundsatz gilt auch für das Finanzrecht der Selbstverwaltungskörper. Sogar die Rheinprovinzen haben für ihre Conseils de préfecture in Steuerfragen keinen Ersatz bekommen; die Finanzbehörde entscheidet allein und souverän. Es ist das einer von den trüben Resten aus jener Zeit, in welcher Gesetz und Verordnung auch in Preußen noch ohne rechtlichen Unterschied bestanden, und es ist merkwürdig, daß die Verfassungsbildung, erschöpft in Untersuchungen über allgemeine Verfassungsprincipien, auch dieses Gebiet des freien Verwaltungsrechts nicht untersucht hat. So hat Pfeiffer bei aller Breite seiner Darstellung keinen einzigen Paragraphen für das Steuerrecht gefunden; von Umpfenbach gar nicht zu reden; aber auch Hoffmann in seiner „Lehre von den Steuern" läßt die ganze Frage unberührt. Die übrigen Staaten Norddeutschlands haben unsers Wissens überhaupt keine Gesetze darüber und glauben mit dem Grundsatze zu genügen, daß der Fiscus unter dem Privatrechte stehe. Nicht unwesentlich mag dazu der Umstand beigetragen haben, daß überhaupt das ganze Steuerwesen der norddeutschen Staaten nur in vereinzelten und sehr seltenen Fällen Gegenstand einer organischen Gesetzgebung geworden ist, sodaß wir von den meisten Staaten das Steuersystem überhaupt nicht kennen. Einer Rechtsliteratur und Rechtsbildung fehlte daher allerdings ihre erste Voraussetzung, eine Steuergesetzgebung, und dadurch ist es erklärlich, daß man zum Steuerrechte nicht gelangen

konnte; die tiefere Entwickelung der Verfassung wird auch dieses Gebiet nicht unberührt lassen. Was den Süden Deutschlands betrifft, so besteht sein Finanzrecht nur noch in dem ersten Versuche, neben der Finanzbehörde ein eigenes Steuergericht hinzustellen. Diesen Versuch verdanken wir der Idee des französischen Conseil de préfecture, die in den Verwaltungsgerichten in Baden 1863, Würtemberg und zuletzt Oesterreich eine wenigstens dem Princip nach erweiterte neue Gestalt gefunden hat. Was speciell Oesterreich betrifft, so ist das „Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts" ein Beweis davon, wie unklar man sich diese Verhältnisse gedacht hat. Das Reichsgericht hat endgültig zu entscheiden über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte, nachdem die Angelegenheit im gesetzlich vorgeschriebenen administrativen Wege ausgetragen worden ist. Erstlich existirt kein gesetzlich vorgeschriebener administrativer Weg, zweitens kann über eine ausgetragene Angelegenheit nicht noch einmal entschieden werden, endlich aber fragt es sich eben, ob eine Verletzung eines Steuergesetzes Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechts ist. Daneben hat das weitere Staatsgrundgesetz vom selben Datum „über die richterliche Gewalt" im Artikel 15 bestimmt, daß jeder, „der durch eine Entscheidung einer Verwaltungsbehörde (also offenbar auch einer Finanzbehörde) in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, seine Ansprüche vor dem Verwaltungsgerichtshofe im öffentlichen und mündlichen Verfahren geltend machen kann".

Der Verwaltungsgerichtshof hat daher absolut dieselbe Competenz wie der Reichsgerichtshof; beide sind inappellabel, beide entscheiden daher auch in Steuerfragen, beide entscheiden auch endgültig über ihre eigene Competenz, und die Verwirrung wäre daher eine ziemlich unlösliche, wenn der Verwaltungsgerichtshof überhaupt ins Leben getreten oder der Reichsgerichtshof auch nur im Stande wäre, den tausendsten Theil der Rechtsfragen zu erledigen, die an ihn gebracht werden müssen, da er seiner ganzen Natur nach nur für jeden einzelnen Fall berufen wird und trotzdem ganz allein für alle Rechtsstreitigkeiten aller Gebiete der Verwaltung in allen Theilen des Reichs functioniren soll. Das Ganze ist also offenbar eine durchaus unpraktische Ausführung eines durchaus praktischen Gedankens. Dagegen ist das, was wir das eigentliche Fiscalrecht nennen, in Oesterreich sehr gut geordnet. Das Princip, daß in allen vertragsmäßigen Fragen der Staat als Einzelpersönlichkeit behandelt wird, ist unbezweifelt anerkannt und hat seinen organischen und sogar amtlichen Ausdruck gefunden in dem Systeme der Finanzprocuratur, der zum Theil wieder die Idee des Conseil d'Etat zum Grunde liegt. Die österreichische Finanzprocuratur ist die amtliche Rechtsanwaltschaft des Staats. Ihre bisjetzt mit gutem Rechte auf-

recht erhaltene Organisation ist durch die Verordnung vom 16. Febr. 1855 gegeben. Sie hat zur Aufgabe, zuerst den Fiscus in allen Fällen direct zu vertreten, wo kein Advocat gebraucht wird; sie hat zweitens als ihre Hauptsache über alle von der Finanzverwaltung einzugehenden Verträge vorher ein Rechtsgutachten abzugeben und bei der Schließung derselben als Consulent der Verwaltung mitzuwirken; endlich hat sie ausdrücklich schon durch die Verordnung vom 13. August 1851 die rechtliche Vertretung des gesammten Staatsvermögens. — Wie sich alle diese Fragen in den übrigen deutschen Staaten verhalten, wissen wir nicht. Denn auch hier gibt es zwar eine deutsche Finanzwissenschaft, aber keine Finanzwissenschaft Deutschlands.

Zweiter Theil.

Die Staatseinnahmen.

Begriff.

Die Staatseinnahmen bilden nun die Gesammtheit der Einnahmen des Staats, insofern sie durch die Thätigkeit der soeben dargelegten Finanzverwaltung zur Deckung der Bedürfnisse der Staatsverwaltung hereingebracht werden.

Die Staatseinnahmen sind nun allerdings ihrem allgemeinen Wesen und Inhalt nach zu allen Zeiten gleich; allein sie sind in Gestalt, Ordnung und Inhalt im einzelnen wieder so verschieden und so reichhaltig und greifen andererseits in die Volks- und Einzelwirthschaft so tief hinein, daß jeder Theil derselben eine selbständige Behandlung fordert.

Die allgemeine Auffassung der Staatseinnahmen ist in drei selbständigen Begriffen gegeben:

Die Finanzwissenschaft hat es mit der Natur und mit dem durch diese Natur gegebenen Inhalte derselben zu thun.

Die Finanzkunde zeigt Zustand, Art und Maß derselben in einem gegebenen Staate.

Die Finanzgeschichte endlich weist aus den einzelnen That-

sachen und ihrer historischen Reihenfolge nach, daß mit der innern Entwickelung der Staaten die gleichmäßige, organische und der Idee der Staatswirthschaft entsprechende Benutzung aller Quellen der Staatseinnahme naturgemäß Hand in Hand geht. Erst dieser Nachweis der organischen Entwickelung nach diesem Ziele macht aus den historischen Angaben über das wechselnde Finanzwesen eine Finanzgeschichte im höhern Sinne des Worts. Eine solche Finanzgeschichte hat jeder Staat; sie ist von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet ein Theil der Geschichte der Civilisation, und es ist weder möglich, sich über ihr Interesse, noch über ihre praktische Bedeutung einen Augenblick zu täuschen.

Sowie man dagegen von diesen allgemeinen Begriffen auf die einzelnen Theile der Sache eingeht, ergibt sich allerdings ein anderes Bild. Und erst bei diesem fängt dasjenige an, was wir den Inhalt der Finanzwissenschaft im eigentlichen Sinne zu nennen pflegen.

Die Quellen der Staatseinnahmen oder die Finanzquellen.

Unter den Quellen der Finanzen verstehen wir diejenigen wirthschaftlichen Grundverhältnisse, welche dem Staate seine Einnahme geben. Sie zerfallen in drei große ihrer Natur und ihrer Benutzung nach wesentlich verschiedene Gruppen.

Die erste Quelle der Finanzen des Staats ist das wirthschaftliche Einkommen des Staats. Wirthschaftliches Staatseinkommen ist alles dasjenige, welches durch eine auf die Erzeugung desselben gerichtete wirthschaftliche Thätigkeit des Staats und seiner Organe hervorgebracht wird. In Beziehung auf diese Quelle gelten daher für den Staat im wesentlichen dieselben Grundsätze, welche überhaupt für jede wirthschaftliche Thätigkeit gelten. Das Finanzprincip ist hier daher ein ökonomisches, und die Ergebnisse der Verwaltung hängen von der privatwirthschaftlichen Tüchtigkeit mehr als von staatswirthschaftlicher Richtigkeit ab. Die beiden Hauptquellen des wirthschaftlichen Einkommens des Staats sind das Staatsgut und die Regalien, die natürlich ihre eigene Darstellung fordern.

Die zweite Quelle der Staatsfinanzen ist das wirthschaftliche Einkommen des Einzelnen, das in der Form der

Steuer zu einer Einnahme für den Staat wird. Bei der Steuer gelten wesentlich andere Grundsätze als bei Domänen und Regalien; sie ist der wichtigste Theil aller Staatseinnahmen und bildet ein ganzes System von Finanzquellen, die im ganzen wie im einzelnen besondere Beachtung fordern.

Die dritte Quelle endlich ist der Staatscredit, der in seinen Grundsätzen zwar auf dem allgemeinen Wesen des Credits, in seinen Voraussetzungen aber auf jenen beiden ersten Quellen und ihrem Verhältnisse zu den Ausgaben beruht, sodaß im Grunde beim Staatscredit die Quelle desselben die ganze Staatswirthschaft ist und somit die Wirthschaft des Staats als eine Quelle ihrer eigenen Einnahmen erscheint.

Es leuchtet nun ein, daß das an sich einfache Finanzprincip in seiner praktischen Anwendung auf jene drei Quellen der Einnahmen vielfache Gestaltungen annimmt.

In der That sind jene drei Grundformen nicht etwa blos Kategorien der Theorie, sondern sie bedeuten vielmehr große historische Grundverhältnisse und bezeichnen zugleich in ihrer Vertheilung und Ordnung den Charakter der großen Culturvölker so bestimmt, daß sie nicht blos als ein wesentlicher Theil der Staatswissenschaft, sondern, wie wir sagen möchten, auch der Wissenschaft des Staatenlebens betrachtet werden müssen.

Während nämlich jeder Theil der Einnahmen seine Geschichte hat, ist es zunächst das Verhältniß derselben zueinander, das von specifischer Bedeutung für die Entwickelung der gesammten Staatswirthschaft ist und das man bei der Betrachtung derselben nie außer Acht lassen sollte.

Es ist nämlich kaum zweifelhaft, daß jene drei Grundformen zugleich die drei großen Epochen in der Entwickelung der Staatswirthschaft der europäisch-germanischen Staaten bedeuten. Die Beachtung dieses Verhältnisses ist es, wodurch die Finanzwissenschaft, deren Werth bisher nur das praktische Leben würdigen zu können glaubte, in die höchsten Gebiete der Weltgeschichte und ihres Verständnisses hineingreift und fordern darf, daß man sie künftig wenigstens im ganzen als ein maßgebendes Element der Gesammtentwickelung der menschlichen Geschichte anerkenne. Es mag daher verstattet sein, die leitenden Gesichtspunkte für diese Auffassung hier als die allgemeine Einleitung für den Theil, der

es mit den einzelnen Quellen der Finanzen zu thun hat, kurz zu charakterisiren.

Elemente der Geschichte der Staatseinnahmen.

Es ist nothwendig, bei der höhern Auffassung der Staatseinnahmen nicht etwa blos einzelne Erscheinungen, sondern den ganzen Gang der Geschichte ins Auge zu fassen. Und hier tritt uns mit schlagender Gewalt der tiefe Unterschied der alten Welt von der europäisch-germanischen Staatenbildung auf einem Punkte entgegen, auf welchem man ihn nur selten zu suchen gewohnt ist.

Der Grundcharakter des Unterschiedes zwischen der Alten und der Neuen Welt besteht offenbar auf unserm Gebiete darin, daß die Alte Welt sich eigentlich *nie*, selbst nicht bei den Griechen und Römern, zu dem Gedanken erhoben hat, daß der Staat etwas *für sich selbst thun müsse*, wenn er gedeihen wolle. Alle alten Staaten haben sich in dem Princip erschöpft, daß ihre Ehre und Macht darin bestehe, andere Völker mit dem Schwerte in der Faust zu zwingen, ihnen die Mittel ihrer Existenz zu geben. *Alle* alten Kriege mit fremden Völkern sind Raubkriege; das Ziel *aller* alten Kriege war die Unterwerfung zum Zwecke wirthschaftlicher Ausbeutung; der Schluß aller Kriege war daher Eroberung — gewaltsamer Erwerb des Grundbesitzes durch Sklaverei — oder der *Tribut*. Der Tribut ist die eigentlich charakteristische Grundform der Staatseinnahmen der Alten Welt; *alle* eigenen Staatseinnahmen sind ihrem Grundsatze nach nur Aushülfsmittel, wo der Tribut nicht zu erreichen ist; eine regelmäßige Belastung der wirthschaftlichen Hülfsquellen des eigenen Staates tritt daher nur ausnahmsweise ein und wird nur dauernd, wenn der Tribut nicht ausreicht. *Daher* fehlt das Verständniß dessen, was wir die Finanzwissenschaft nennen, gänzlich in der classischen Epoche, so sehr, daß selbst die Grundbegriffe — Domänen, Steuern, Staatscredit — weder ins Griechische noch ins Lateinische auch nur übersetzt werden können, geschweige denn, daß man über dieses Gebiet etwas bei Plato oder Aristoteles fände. Wie die Freiheit jener Zeit nur hieß: herrschen und besitzen, so war die Unfreiheit: beherrscht werden und Tribut zahlen. Wo daher die Finanzwissenschaft anfängt, hört die Benutzung der

Classiker auf. Mit den germanischen Völkern beginnt auch hier eine principiell andere Welt.

Diese nun ist in ihrem Princip sehr einfach. Der Staat der germanischen Welt soll sich selbst helfen und will es auch. Er soll die Bedingungen seiner wirthschaftlichen Existenz in sich selbst finden und versteht dies auch auszuführen. Nur geht auch diese Entwickelung langsam vor sich. Sie ist außerdem keine von dem übrigen Leben des Staats gesonderte, sondern begleitet dasselbe vielmehr und bringt es zum Theil sogar zum Ausdruck. Aber ebendeshalb ist es von höchstem Interesse, die Stadien dieser Entwickelung auch für die Finanzwissenschaft zu formuliren. Denn in wenigen Punkten zeichnen sich dieselben mit solcher Bestimmtheit und Klarheit ab als gerade hier.

In der That nämlich muß man davon ausgehen, daß jene drei Grundbegriffe, Domänen, Steuern und Credit, zugleich die drei großen Epochen der gesammten Staatswirthschaft und damit des ganzen Staatslebens enthalten.

In der ersten Epoche ist der Staat noch eine abstracte Gewalt, welche sich um das Leben des Einzelnen und seine Verhältnisse wenig oder gar nicht kümmert, sondern dem Einzelnen selbst überläßt, für sich zu sorgen, soweit es sich nicht um Acte der physischen Gewalt handelt. Der Staat hat keine Verwaltung. Ebendeshalb hat der Staat auch kein Recht, von dem Einzelnen einen Beitrag zu fordern, und ebendeshalb braucht er auch keinen Credit. Die Quelle seiner Einnahmen ist daher sein eigenes Vermögen, die Domänen im weitesten Sinne des Worts, und die Finanzverwaltung ist nichts als die Dominicalverwaltung. Die Domäne spielt daher in der alten Geschichte der germanischen Staatenbildung eine der wichtigsten Rollen und ist für die Erklärung der wichtigsten Processe in derselben ganz unentbehrlich. Auf ihr namentlich beruht die Geschichte des Merovingischen und Karolingischen Hauses und weiter gehend die ganze Ordnung des Lehnswesens. Sie gewinnt dann eine ganz neue Bedeutung mit dem Entstehen der einzelnen Staaten und wirkt in ihnen fort je nach ihrer besondern Natur; allenthalben hat sie Eine große historische Function zu erfüllen. Sie ist die wirthschaftliche Basis des selbständigen Königthums und mit ihm der selbständigen äußern und innern Staatenbil-

dung, denn sie wird die Grundlage der materiellen Unabhängigkeit der Könige gegenüber der Herrschaft und Gewalt der mächtigen ständischen Körperschaften. Ebendeshalb wird sie auch der Ausgangspunkt der innern Verwaltung, und als ihre Erträgnisse nicht mehr ausreichen, verjüngt sie sich gleichsam aufs neue in dem System und Recht der Regalien, die, obwol sie unzweifelhaft Verwaltungsinstitute sind, dennoch als Theil des Rechts und der Aufgabe der Domänenverwaltung erscheinen. Die Domäne dauert daher fort und wird dauern, solange es ein Königthum gibt. Denn beide sind nicht blos historisch, sondern organisch miteinander correspondirende Begriffe und Thatsachen. Wohl aber nimmt die Domäne ebendeshalb in den verschiedenen Staaten und Zeiten eine ganz verschiedene Stellung ein, während das Regal den natürlichen Uebergang zum zweiten Grundbegriffe und zur zweiten Epoche, zu der der Steuern, bildet.

Während nämlich die Domäne das Auftreten des selbständigen Königthums bedeutet, bedeutet die Steuer das Auftreten des selbständigen Staats und seiner Verwaltung. Sie entsteht wie die letztere langsam und unter heftigem Widerstreben der Völker, aber sie ist unwiderstehlich, weil sie eben mehr ausdrückt, als blos eine neue Form der Staatseinnahmen. Sie beginnt mit der Noth des Königthums, dem die Domäne und das Regal nicht mehr genügen; sie wird rasch aus einer freien Gabe eine öffentliche Pflicht; an diese Pflicht knüpft sich der Gedanke, daß ihr eine Leistung entsprechen müsse; sie wird daher zur Bedingung, aber ebendeshalb auch zum Recht der Verwaltung; sie verschwindet mit den einzelnen Maßregeln derselben; sie schreitet mit ihnen schrittweise vorwärts; sie ist der wirthschaftliche Pulsschlag des Staatslebens. Aber sie hat den Charakter des letztern. Sie entsteht und wird gefordert, nur wo das positive Bedürfniß auftritt; sie ist bis zur neuesten Zeit nur die Einnahme gegenüber der Ausgabe; ihr Lebenskreis ist mit der Verwaltungsmaßregel abgeschlossen, für welche sie erhoben wird, und alle tausend Fragen, welche sie anregt, culminiren zuletzt immer in dem Satze, daß die gegenwärtige Steuer ein gegenwärtiges Bedürfniß decken solle. Sowie neben dem gegenwärtigen Bedürfnisse daher das zukünftige auftritt, genügt die Steuer nicht mehr in ihrem alten Sinne; Domänen und Steuern reichen für den das Künftige in

der Gegenwart wollenden Staat nicht mehr aus; er muß eine neue Form seiner Einnahmen sich schaffen, und diese Form ist der Credit.

Einen Credit auch des Staats hat es zu allen Zeiten gegeben; im Grunde war ja auch das tributum des civis romani ein Credit, den der Staat nach dem Siege durch die Beute wiederbezahlte. Auch die Fürsten in der Epoche der Domänen gebrauchten den Credit, aber die Schulden, die sie machten, waren ein persönliches debitum, aber keine Schulden des Staats; sie ruhten auf den Domänen und Regalien; das Volk hatte mit ihnen nichts zu thun. Erst allmählich mit der ständischen Steuerbewilligung wird die Steuer zugleich als Deckung der fürstlichen Schulden bewilligt, weil diese Schulden beginnen, ihrem Wesen nach Schulden des Staats, Mittel für die Verwaltung des Staats zu werden. Jetzt beginnt eine neue Epoche. Ihr Charakter besteht darin, daß diese Schulden mehr und mehr einen regelmäßigen Inhalt des Staatshaushalts bilden; obgleich sie ihrem Umfange nach höchst ungleich sind, sind sie in ihrem Auftreten bereits regelmäßige Erscheinungen; das 17. Jahrhundert und noch mehr das 18. rechnet mit ihnen wie mit einem ganz selbstverständlichen Inhalte des Budgets; das 19. Jahrhundert endlich gibt ihnen die Stellung, die ihnen für die Zukunft gebühren wird.

Denn erst mit unserm Jahrhunderte tritt die Verwaltung vollständig in ihre Rechte ein. Die Erkenntniß wird allgemein, daß keine einzelne Verwaltungsmaßregel von wahrer Bedeutung ist, wenn sie blos der augenblicklichen Gegenwart dient. Was geschieht und begonnen wird, soll für die Dauer geschehen; das gegenwärtige Geschlecht soll dem kommenden vorarbeiten; das Gefühl einer zukünftigen größern Gestaltung der Dinge durchdringt die Staaten von ihren höchsten Spitzen herab bis zu den untersten Gliedern, und verständig tritt das Element der wirthschaftlichen Berechnung hinzu, nachweisend, daß nur das Großartige, alles Umfassende und für die Dauer Berechnete für die Dauer am wenigsten kostet. So entsteht eine ganz andere Auffassung der Verwaltungsaufgaben; mit ihr aber auch eine andere Gestalt der Staatseinnahmen. Es wird unmöglich, mit den gegenwärtigen Ausgaben den zukünftigen Bedürfnissen zu genügen; man

muß die zukünftigen Einnahmen gegenwärtig gebrauchen, und die Form, in der das geschieht, ist der Staatscredit. Mit dem Staatscredit tritt eine neue Vertheilung der Verwaltungslasten ein, entsprechend den Principien der Staatsschuldenverwaltung, die wir jetzt wol die Staatscreditverwaltung nennen dürfen. Ihre große Aufgabe ist es, die Lasten des im Credit gegebenen Staatseinkommens so zu vertheilen wie die Leistungen der Staatsverwaltung, die ihr durch den Credit möglich werden. Darauf beruht der Unterschied zwischen Verzinsung und Schuldentilgung, welche beide die Beträge des Credits, den die Gegenwart genommen hat, den kommenden Geschlechtern überantworten, welche die Leistungen der Gegenwart dereinst mitgenießen sollen. Darauf beruht weiter der große Grundsatz, daß die Steuern neben den regelmäßigen Ausgaben auch die außerordentlichen in dem Betrage zu decken haben, in welchem die Zinsen und Tilgungsraten der Schulden es fordern; denn ein Theil jener Verwaltungsmaßregeln verwerthet sich in der Gegenwart, ein größerer Theil von Jahr zu Jahr mit den kommenden Geschlechtern. Daher denn die weitere Frage, die der frühern Epoche ganz unbekannt war, ob und wie weit überhaupt die Steuern durch Anlehen zu ersetzen seien; daher endlich die große Thatsache, daß jede Steuer zugleich wenigstens zu einem Drittheile ihres Betrags nicht mehr der Verwaltung der Gegenwart, sondern der Zukunft und der Vergangenheit angehört, und die Gewißheit, daß die Steuern die regelmäßige Steigerung durch Staatsschulden und nur ihre unregelmäßige durch die Jahresbedürfnisse finden. So ist die dritte Epoche eine wesentlich andere wie die frühern; aber wir stehen im Anfange derselben, und auf die Lehre von der Natur des Staatscredits, wie sie Nebenius gegeben, folgt das Suchen nach dem Wesen seiner Function, wie sie Dietzel angeregt.

Wir halten daran fest, wie wir bereits in der ersten Auflage angeregt haben, daß der Credit einen organischen Theil der Staatseinnahmen zu bilden hat. Es ist kein Zweifel mehr, daß der Credit seinem höhern Wesen nach die gegenwärtige Ausgabe künftiger Einnahmen ist. Und es ist daher unzweifelhaft, daß man den Credit künftig nicht blos als die Lehre von den Staatsschulden, sondern als einen Theil der Einnahmen behandeln wird. Es ist höchst bezeichnend und kein Fortschritt, daß, während Malchus noch den Be-

griff des Staatscredits hat, seit Rau die ganze Finanzwissenschaft nur von Staatsschulden spricht, wie namentlich Umpfenbach und Pfeiffer, die weder den Privatcreditstandpunkt von Nebenius noch den höhern staatswirthschaftlichen von Dietzel zur Geltung gebracht haben.

Erstes Hauptstück.

Das wirthschaftliche Einkommen des Staats.

Begriff.

Unter dem wirthschaftlichen Einkommen des Staats verstehen wir die Gesammtheit aller derjenigen Einnahmen, welche durch eine wirthschaftliche Thätigkeit des Staats erzeugt werden.

Diese Einnahmen zerfallen wieder in drei große Gruppen. Die erste entsteht durch die Bewirthschaftung derjenigen Güter, welche Eigenthum des Staats sind und durch die wirthschaftliche Thätigkeit des Staats zu einem Ertrage gebracht werden. Die zweite besteht dagegen aus Einnahmen, welche der Staat für solche Leistungen von den Einzelnen empfängt, die ihrer Natur nach nur von der Staatsgewalt im Interesse des Gesammtlebens vollzogen werden können. Wir nennen die ersten die Einnahmen aus den Staatsgütern, die zweiten die Einnahmen aus den Regalien oder den wirthschaftlichen Hoheitsrechten des Staats. Die dritte Gruppe entsteht durch Einnahmen, die der Staat für Leistungen empfängt, die er im Interesse eines einzelnen vollzieht und die wir die Gebühren nennen.

Der allgemeine Charakter dieser Formen der Staatseinnahmen ist neben innerer Gleichheit dennoch tief verschieden, und es muß als eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft betrachtet werden, sowol diese Gleichheit als diese Verschiedenheit zu charakterisiren. Denn auf der ersten beruht ihr Unterschied von Steuern und Staatscredit, auf der zweiten ihre eigene Entwickelung bis zur Gegenwart.

Sind nämlich Domänen, Regalien und Gebühren Einnah-

men, welche der Staat sich durch seine wirthschaftliche Thätigkeit erwirbt, so folgt zuerst, daß der Ertrag, den sie geben sollen und können, auch auf denselben wirthschaftlichen Gesetzen beruht, welche überhaupt über die Productivität einer wirthschaftlichen Thätigkeit entscheiden. Der Staat muß auf jene Leistungen seinerseits Verwendungen machen, muß dahin streben, ihnen einen höhern Werth zu geben als den der Verwendungen auf ihre Herstellung, und muß sich begnügen mit dem Reinertrage, der aus der wirthschaftlichen Productivität dieser Leistungen hervorgeht. Er muß sich zweitens sagen, daß es nicht in seiner Gewalt steht, aus denselben ein höheres Einkommen zu erzielen als dasjenige, welches die Gesetze der Volkswirthschaft zulassen, und daß jeder dahin zielende Versuch zu einem vergeblichen wird. Er muß daher drittens für dieselben eine ganz andere Auffassung zu Grunde legen wie bei Steuern und Credit. Er muß diese Einnahmen nicht von dem Standpunkte einer in der Macht seiner Gesetze liegenden Einkommensquelle betrachten, sondern er muß sie vielmehr nach ihrer rein wirthschaftlichen Natur ansehen und seine Verwaltung so viel als möglich nach dieser ihrer wirthschaftlichen Natur einrichten. Er muß aber endlich viertens davon ausgehen, daß auch auf diesem Standpunkte jene Einnahmen für ihn schließlich ebenso wenig Selbstzweck sind als die aus den Steuern fließenden; auch sie sind Mittel für seine das ganze Volksleben umfassende Function; und es folgt daher, daß er selbst nach diesem wirthschaftlichen Reinerträgnisse nur so weit streben soll, als dieses Streben nicht durch die höhern Aufgaben der Verwaltung beschränkt ist. Daraus wieder folgt, daß, je höher die Idee der Verwaltung sich entwickelt, um so mehr auch der Gedanke in den Hintergrund tritt, aus den wirthschaftlichen Thätigkeiten des Staats überhaupt eine eigentliche Einnahme machen zu wollen. Das finanzielle Element wird mit dem Fortschritte des Staatslebens mehr und mehr von dem Princip der Verwaltung absorbirt, und das ganze Gebiet ändert somit seinen Charakter. Während anfangs der Gesichtspunkt der Einnahme, welche der Staat aus ihnen zieht, die Hauptsache ist, wird allmählich der Einfluß derselben auf das gesammte Volksleben das leitende Princip der Verwaltung, sodaß mit dem 19. Jahrhundert der Gedanke überwiegend wird, daß

der Staat unbedenklich den gesammten wirthschaftlichen Ertrag aufgeben, ja sogar unter Umständen noch Zubuße geben müsse, damit jene Thätigkeiten ihrem vollen Zwecke für die Gesammtentwickelung entsprechen. Daraus dann ergibt sich schließlich, daß auch die ganze Lehre von diesem Theile der Staatseinnahmen, anstatt wie früher in den Finanzen, nunmehr in der Darstellung der innern Verwaltung ihren Schwerpunkt findet; und so bildet sich das heraus, was für die meisten Theile dieses Gebiets jetzt die Hauptsache wird, daß nämlich die ganze wirthschaftliche Thätigkeit der Staaten eine Verwaltungsthätigkeit geworden ist, welche die Finanzwissenschaft nur noch von der Seite ihres wirthschaftlichen Betriebes berechnet, indem dieselbe sich von den übrigen Verwaltungsthätigkeiten dadurch unterscheidet, daß sie nicht blos wie die letztere Verwendungen für allgemeine Zwecke enthält, sondern auch Einnahmen durch die Erfüllung derselben gewinnt, was bei den übrigen nicht oder wenig der Fall ist. Allerdings stehen alle drei Arten des wirthschaftlichen Einkommens in dieser Beziehung gegenwärtig noch auf einem Uebergangspunkte, und das macht dann wieder ihre Darstellung schwierig; allein es ist kein Zweifel, daß jene höhere Natur dieser Einnahmequellen sich unwiderstehlich Bahn bricht und daß die frühere Auffassung in vielen Fällen auch schon praktisch der neuern Platz gemacht hat.

Diese Basis nun gewinnt feste Gestalt, indem wir nunmehr jede dieser drei Einnahmequellen für sich betrachten. Denn obwol im Princip ganz gleichartig, sind sie in ihrem Object und ihrer Ausführung so tief verschieden, daß man die Gleichartigkeit derselben nicht weiter als bis zu jenem Punkte festhalten kann. In der That besteht ein wesentliches Element ihrer Geschichte darin, daß sich allmählich für jedes dieser Gebiete ein selbständiges Verwaltungssystem ausbildet, und daß jener Kampf zwischen dem finanziellen und Verwaltungselement eben dadurch für jeden einzelnen Theil wieder eine besondere Geschichte hat. Dadurch wird der Reichthum dieses Stoffes ein außerordentlich großer und ist nur dadurch zu beherrschen, daß man auf jedem Punkte eben jene beiden Elemente so weit als möglich auseinanderhält.

Was nun schließlich das Verhältniß der drei großen Völker zueinander betrifft, so kann man im allgemeinen sagen, daß in England und Frankreich die Staatsgüter eine viel geringere Rolle spielen als in Deutschland; daß dagegen der Standpunkt der Verwaltung für die Regalien in England zuerst zur vollen Geltung gelangt und von da aus nach Frankreich und Deutschland übergeht. Frankreich hat seinerseits namentlich das Gebührenwesen zu einer höchst wichtigen Finanzquelle gemacht, während seine Domänen ziemlich unbedeutend geworden sind. In Deutschland bilden endlich die Domänen einen wichtigen Theil der Staatseinnahmen; die Regalien sind dem englisch-französischen Vorgange entsprechend geordnet, das Gebührenwesen aber ist hier in hohem Grade unklar und verschieden, sodaß wir für das letztere kaum ein vollkommen ausreichendes Bild werden geben können.

Erstes Hauptstück.

Die Staatsgüter und ihr Ertrag.

Begriff.

Die Staatsgüter umfassen ihrem formalen Begriffe nach die Gesammtheit der Güter, welche im Eigenthum des Staats sind; im speciellen Sinne jedoch nur diejenigen, welche durch ihre Verwaltung einen Ertrag für die Einnahme des Staats geben.

Schon in den Staatsgütern erscheint daher jenes doppelte Element, das das gesammte wirthschaftliche Einkommen des Staats beherrscht. Allerdings sind die Staatsgüter Quellen der Einnahme des Staats; allein ihre Verwaltung soll davon ausgehen, daß sie nicht so sehr als Mittel für den Erwerb solcher Einnahmen dienen, sondern vielmehr als Bedingungen für die Forderung des allgemeinen Fortschritts der Volkswirthschaft behandelt werden sollen. Ihre Geschichte sowie ihr gegenwärtiger Standpunkt sind der Ausdruck des Kampfes dieser beiden Elemente; dieser Kampf wiederholt sich in jedem Theile derselben; und mit Recht hat man daher von Anfang an die historische Darlegung

des ganzen Domänenwesens der Forderung zu Grunde gelegt, welche die heutige Staatswissenschaft auch an ihre finanzielle Verwaltung zu stellen hat.

Elemente ihrer Geschichte.

Die großen Perioden, in denen die Geschichte der Domänen verläuft, sind in der That der erste und gleichsam materielle Ausdruck des Processes, in dem sich die Idee der innern Verwaltung auch auf diesem Gebiete ihre Geltung verschafft; und bei großer örtlicher Wichtigkeit der einzelnen auf die Staatsgüter bezüglichen Thatsachen ist es zuletzt doch eben dieser Zusammenhang mit der Entwickelung der innern Verwaltung, welcher jener Geschichte ihre höhere und dauernde Bedeutung verleiht und eben dadurch auch den richtigen Standpunkt für die Beurtheilung der einzelnen Theile in der Gegenwart abgibt.

Wir unterscheiden drei Hauptepochen: die Staatsgüter der Lehnszeit, die Kameralverwaltung und die staatswirthschaftliche Verwaltung derselben.

I. Die Lehnsepoche. Geht man auf die letzte Basis des Staatsgüterwesens der Lehnsepoche zurück, so beruht dasselbe hier auf dem Unterschiede zwischen der Landesherrlichkeit und der Grundherrlichkeit. Der Landesherr ist der Eigenthümer alles nicht in den Privatbesitz gelangten Grundes und Bodens und hat über dieselben die Rechte des Grundherrn; über die Grundherren selbst aber hat er das Lehnrecht. Als Grundherr der öffentlichen Güter hat er allein die Verwaltung und das Einkommen aus denselben, dafür aber auch dieselben Pflichten wie der Grundherr. Princip ist, daß dieses Einkommen die Grundlage seiner öffentlichen Wirthschaft bildet. Das Volk hat über die letztere keine Controle, steuert aber auch nichts bei, wenn er mit den Einnahmen nicht ausreicht. Die Natur dieser öffentlichen Güter bringt es mit sich, daß die Verwaltung derselben eine durchstehend örtliche ist und daß die meisten Einnahmen nur als Naturaleinnahmen erscheinen. Daher denn die Nothwendigkeit, in Fällen der Noth statt an dieses Einkommen sich vielmehr an die Substanz derselben zu halten und diese Güter selbst zu veräußern und zu verpfänden. Daher wieder die bekannte Thatsache der Zersplitterung des ur-

sprünglich gewaltigen Domänenbesitzes; fast die Hälfte aller großen Besitzungen sind verschenkte oder verliehene Domänen. Das Recht des Landesherrn dazu wird nicht bezweifelt, um so weniger, als die Verleihungen ursprünglich stets an die Person geschahen und der dauernde Erwerb sich erst langsam herausbildete. Nur die Schenkungen an die Kirche begründen sofort ein Eigenthum. Von einer eigentlichen Verwaltung ist nur in sehr einzelnen Fällen die Rede; dennoch beginnt schon sehr früh eine Aufzeichnung des dem Landesherrn zustehenden Dominialbesitzes durch die Schreiber des Fürsten in der Camera Principis, welche sich dann auch zum Gerichte über etwaige Streitigkeiten aufwirft und als solches anerkannt wird. Das ist die Hofkammer, die Cour des Comptes, die Court of Exchequer. Dadurch entsteht eine gewisse Ordnung der Berechnung, welche damals, da der Fürst noch keine andere Einnahme als die aus seinen Domänen hat, die erste und eigentliche Form des Staatshaushalts ist. Die großen Kategorien, in denen sich diese ursprünglichen Budgets zusammenfassen lassen, sind die Gefälle, die der Landesherr als Lehnsherr bezieht, die eigentlichen Lehndienste, die für die Verleihung und Belehnung geleistet werden, und endlich die Verleihungen selbst, welche den Vertrag zwischen Landesherrn und Vasallen enthalten. Bei unendlicher Verschiedenheit im einzelnen ist hier dennoch das Recht und die Ordnung ziemlich gleichartig in ganz Europa; selbst das formale Princip der Tenancy in capite in England ändert an der Sache nicht viel. Eine wesentlich neue Gestalt entsteht erst in der folgenden Epoche.

II. Diese Epoche beginnt da, wo mit den eigentlichen Beamteten und namentlich mit dem stehenden Heere das Fürstenthum des baaren Geldes bedarf, und daher jetzt daran denkt, aus den Domänen eine Ertragswirthschaft zu machen. Damit tritt jetzt die Nothwendigkeit einer selbständigen Verwaltung dieser Domänen ein; mit dem durch die Verwaltung entstehenden Steuerertrage aber auch das Interesse an dem Besitze, und damit die rechtliche Frage nach dem Eigenthum an den Domänen. Daraus ergeben sich dann die beiden großen Richtungen für die Behandlung der auf die Domäne bezüglichen Fragen.

Die erste dieser Richtungen nennen wir das Kameralsystem. Das Kameralsystem ist der Versuch, vermöge der allmählich ein-

tretenden und zu einem förmlichen Systeme ausgebildeten amtlichen Etragsverwaltung der dem Landesherrn gehörigen Besitzungen dem letztern die möglichst große Einnahme aus denselben zu verschaffen. Das Streben danach erzeugt nun naturgemäß durch die Verschiedenheit der Güter eine Verschiedenheit der Grundsätze, nach denen die Verwaltung vorgeht; das Bedürfniß einer tüchtigen Verwaltung, die Forderung einer gewissen fachmännischen Bildung für dieselbe; diese wird wissenschaftlich formulirt und beginnt ein selbständiger Theil der Berufsbildung zu werden; und so entsteht die sogenannte Kameralwissenschaft neben und zum Theil gegenüber der Nationalökonomie als die praktische Seite der letztern. Die Kameralwissenschaft bewirkt dann die Scheidung in der Verwaltung der einzelnen Arten der Staatsgüter und damit wird der Boden für die wissenschaftliche Behandlung derselben in der folgenden Epoche gewonnen, während das juristische Element eine wesentlich andere Wirkung ausübt.

Die zweite juristische Richtung nämlich enthält die Entscheidung über die Frage nach dem Recht über die Staatsgüter. Ihre Grundlage liegt in der Entwickelung des Staatsrechts, wie die des Kameralsystems in der des Staatshaushalts liegt. Mit dem 17. Jahrhundert schon scheidet sich fast noch unbewußt aber doch sehr bestimmt die Idee des Staats als der selbständigen Gemeinschaft der Menschen von dem Fürstenthum als dem Oberhaupt, und dieses wieder von der Person des Fürsten als einer einzelnen rechtlichen Persönlichkeit. Diese Unterscheidung, auf die bisher ungeschiedene Masse der Staatsgüter angewendet, erzeugt nun die drei Kategorien der Domänen, die namentlich durch die Schärfe der römisch-rechtlichen Definitionen zur Geltung gelangen, und die selbst für die Gegenwart auch in der verfassungsmäßigen Staatswirthschaft noch maßgebend geworden sind. Diese Kategorien sind:

1) Das Privateigenthum des regierenden Fürsten, die sogenannten Chatoullegüter. Nur historische Gründe haben veranlaßt, daß man dahin nur die Grundbesitzungen desselben rechnet. Es leuchtet ein, daß hier die Bezeichnung als Staatsgut nur sehr uneigentlich gebraucht wird. Der Begriff des Privateigenthums schließt an sich den des Staatsguts aus; er zeigt, daß der Erwerbstitel ein privatrechtlicher und mithin die ganze Verwaltung eine von dem Finanzwesen vollkommen unabhängige ist,

daß also dasselbe nie einen Theil der Staatseinnahmen durch ihren Reinertrag bilden kann. Im engern Sinne bezeichnet man als Chatoullegüter diejenigen fürstlichen Fideicommißgüter, deren Ertrag dem regierenden Fürsten ein vollkommen freies Einkommen für seine individuelle Verfügung gibt, sodaß sie im übrigen unter die folgende Art fallen.

2) Die Güter des fürstlichen Hauses — fürstliche Fideicommißgüter — sind diejenigen Staatsgüter, deren Ertrag das selbständige, vom übrigen Staatshaushalt unabhängige Einkommen des fürstlichen Hauses bildet. Sie sind Staatsgüter, insofern ihre Substanz, die Güter selbst, der Verfügung des fürstlichen Hauses entzogen sind; sie gehören aber in die Kategorie privatrechtlicher Güter, insofern ihr Ertrag keinen Gegenstand der Finanzverwaltung bildet, sondern nur dem Bedarf des fürstlichen Hauses zur Verfügung steht. Die Verwaltung derselben ist daher meistens auch der Finanzverwaltung entzogen und steht unter eigenen Angestellten und Dienern des fürstlichen Hauses. Doch sind hier Modificationen möglich, die jedoch nur durch förmliche Gesetze festgestellt werden können.

3) Die eigentlichen Staatsgüter. Diese umfassen alle Güterkapitalien, deren Ertrag und Verwaltung dem Finanzwesen des Staats zusteht. Nur sie haben die allgemeine, im Wesen der Staatswirthschaft liegende Bestimmung der Staatsgüter, und nur bei ihnen kann daher von dem staatswirthschaftlichen Princip und System der Verwaltung die Rede sein.

Allerdings aber treten die Fragen und Auffassungen, die sich daran knüpfen, erst mit dem 19. Jahrhundert und seiner verfassungsmäßigen Staatswirthschaft ins Leben, und jetzt beginnt damit die neue Epoche in der Geschichte der Staatsgüter.

III. Das große Princip der verfassungsmäßigen Epoche der Verwaltung der Staatsgüter ist zuerst der Gedanke, die Staatsgüter als ein Ganzes der fürstlich-persönlichen Verwaltung zu entziehen, und sie als Güter des Staats der Finanzverwaltung und ihrer fachmännischen Verantwortlichkeit zu übergeben. Sowie das geschieht, muß durch die innige Verbindung der Finanzverwaltung mit der des Innern der zweite Gedanke entstehen, der namentlich durch die gewaltige Entwickelung des Steuerwesens als der eigentlichen Einnahmequelle des Staats rasch gefördert

wird, daß die finanzielle Bedeutung der Staatsgüter eine untergeordnete sei, und daß statt der bloßen bisher allein maßgebenden Ertragsverwaltung vielmehr das höhere öffentliche Interesse der Volkswirthschaft die ganze Staatsgüterverwaltung zu bestimmen habe. Damit entstehen denn auch hier zwei große Richtungen, die noch vielfach unklar verschmolzen sind, die aber geschieden werden müssen, wenn man den gegenwärtigen Zustand der Staatsgüterverwaltung richtig beurtheilen will, die der Finanzverwaltung und die der Verwaltung des Innern.

Die finanzielle Auffassung der Staatsgüter zuerst betrachtet dieselben nur als ein Element der Einnahme des Staats und faßt sie daher auch alle von dem gleichen Gesichtspunkte auf, ohne ihre volkswirthschaftliche Besonderheit zur Geltung kommen zu lassen. Aus diesem finanziellen Gesichtspunkt ergeben sich zwei Fragen, welche nach dieser Seite hin den Kern der Lehre von den Staatsgütern bilden.

Die erste Frage ist die nach der möglichst einträglichen Bewirthschaftung derselben. Hier tritt natürlich das technische Element in den Vordergrund und die Finanzlehre wird zur Kameralwissenschaft über Landwirthschaft, Forst-, Berg-, Hüttenwesen und anderes. Die zweite Frage ist die, ob der Besitz von Staatsgütern überhaupt für die Finanzen wünschenswerth sei, und welche Bedeutung er für dieselben habe. Die Staatsgüter erscheinen für den ersten Gesichtspunkt zuerst als eine vollkommen sichere, vom Zufall und der Steuerfähigkeit unabhängige Einnahmequelle; die allgemeinere Betrachtung zeigt aber, daß der Dominialertrag erstlich in den Händen des Staats stets ein sehr geringer ist, zweitens daß er nicht sicherer ist wie jeder andere, und drittens daß er den Bedürfnissen des Staats gegenüber fast verschwindend klein ist. Damit ist die Grundlage für die Beantwortung der zweiten Frage gegeben, ob die Staatsgüter eine zweckmäßige Form des Staatsschatzes bilden. Man ist sich wol jetzt darüber einig, daß dies nicht der Fall sei; vor allem aus dem einfachen Grunde, weil gerade die Zeiten, in denen man einen Staatsschatz braucht, den Marktpreis für etwaige Verkäufe von Staatsgütern am allerungünstigsten erscheinen lassen. Die Finanzwissenschaft hat daher nur noch Einen Punkt, um dessentwillen sie noch an den Staatsgütern festhält; das ist die in einigen

Ländern auf historischer Basis festgehaltene Bestimmung, daß die Staatsgüter die Grundlage für die Civilliste des Landesherrn bilden. Wo das der Fall ist, muß natürlich die Ertragswirthschaft nach den Grundsätzen der Kameralwissenschaft fortgesetzt werden. Hier ist im ganzen nur wenig fraglich; im einzelnen ist es Sache der technischen Verwaltung und der örtlichen Verhältnisse.

Was nun die Auffassung vom Standpunkte der innern Verwaltung betrifft, so betrachtet sie die Staatsgüter nicht als ein ertragsfähiges Kapital, sondern vielmehr als ein Mittel für ihre höhern Culturzwecke. Von diesem Standpunkt aus ist sie es, welche die Arten der Staatsdomänen zu scheiden und die finanziellen Fragen ihren Anforderungen zu unterordnen gelehrt hat. Von ihr beginnt die höhere staatswirthschaftliche Lehre von den Staatsgütern; es ist nicht mehr möglich, sie als ein gleichartiges Ganze zu behandeln. Sie faßt den Staatsbesitz, die Staatsdomänen und die Staatsgefälle für sich auf, stellt für jedes derselben selbständige Grundsätze hin und so erst gelangen wir zu einer wissenschaftlichen Behandlung des Staatsgüterwesens, welches, vom Steuerwesen gründlich verschieden, den Uebergang von der innern Verwaltung zu den Finanzen bildet.

Indem auf diese Weise die allgemeinen Grundsätze der Finanzen der Kameralwissenschaft und der innern Verwaltung für jeden jener Theile einen besondern Inhalt ergeben, entsteht das, was wir das System der Lehre von den Staatsgütern nennen.

Auch die Lehre von den Domänen hat in der Finanzwissenschaft ihren eigenthümlichen Gang genommen. Man kann im allgemeinen sagen, daß die gegenwärtige Gestalt dieser Lehre aus den beiden ziemlich verschiedenen Ausgangspunkten der französisch-englischen Literatur einerseits und der deutschen andererseits hervorgegangen ist.

Der erste, der die Lehre von den Domänen als Theil der Lehre von dem Standpunkte der Finanzwissenschaft auffaßte, war Bodinus („De republica", Buch 6, Kap. 2). Er sieht in ihnen den alten ager publicus, stellt den Grundsatz auf, daß derselbe auf keine Weise verjähren oder veräußert werden dürfe, bemerkt indeß, daß die inculta praedia am besten veräußert werden, „ex quibus nihil utilitatis respublica decerpit". Er citirt gute Beispiele aus der französischen Geschichte. Auch Montesquieu, der übrigens die Domänen nur beiläufig erwähnt, ist gegen die Veräußerung (Buch 26, 17 u. öft.).

Adam Smith faßt die ganze Domänenfrage rein von dem Gesichtspunkte der gewerblichen Unternehmungen des Staats und ist daher für die Veräußerung. In unserm Jahrhundert ist dieselbe in der englisch-französischen Literatur so gut als verschwunden, besonders wol, weil die Domänen in Frankreich und England so unbedeutende Quellen der Einnahme bilden. In Deutschland war sie zuerst eine Rechtsfrage; im vorigen Jahrhundert dagegen ward sie zur Grundlage jener eigenthümlichen Formation der Wissenschaft, die wir als Kameralwissenschaft bezeichnen. Als nun die eigentliche Finanzwissenschaft entstand, war wieder Justi der erste, der in seinem „System des Finanzwesens", S. 1766 vom §. 143 an, wenn auch nicht als ein systematisches Ganze, die Domänen gründlich sowol vom Standpunkte der Finanzen als dem der innern Verwaltung besprach (s. unten). Im allgemeinen ist zu dem, was er vor hundert Jahren gesagt hat, wenig Neues hinzugefügt. Sonnenfels (III, §. 105), Soden (§. 38 fg.), von Jakob (§. 622 fg.) haben sich auf die Verwaltung der Domänen gar nicht eingelassen, sondern sich nur für den rationellen Verkauf entschieden. Baumstark dagegen, wie seine Vorgänger Schmalz und Rau („Kameralwissenschaft"), machten die Verwaltungslehre der Domänen zur Hauptsache. In der neuesten Gestalt der Finanzwissenschaft haben Malchus (S. 22 fg.), Lotz („Handbuch", III, S. 120 fg.) und Rau („Finanzwissenschaft", 4. Ausgabe, S. 107 fg.) beide Standpunkte verschmolzen und sowol die allgemeine finanzielle Bedeutung der Domänen als auch die Grundformen ihrer rationellen Verwaltung miteinander verbunden, was namentlich für Deutschland ohne Zweifel das Richtigste ist, wenn auch auf das letztere sehr leicht etwas zu viel Gewicht gelegt wird. Die Darstellung des ganzen Verhältnisses ist in jeder Beziehung ausgezeichnet bei Rau und dürfte den vorzüglichsten Theil des ganzen reichen Werkes bilden. Vgl. namentlich über den rechtlichen Unterschied §. 90 u. 91 und über die Kassenführung §. 92 u. 93.

Von den Neuern hat E. Pfeiffer in seinen „Staatseinnahmen" die ganze Lehre im Band I, Theil 3, sehr verständlich behandelt, jedoch fehlt ihm die systematische Einheit der Auffassung im einzelnen, während wir seinem Gedanken (Buch II, Kap. 2, §. 61), daß der Domänenbesitz des Staates wie eine allgemeine Einkommensteuer wirke, nicht recht haben folgen können. Seine statistischen Nachrichten (S. 145 fg.) sind sehr schätzbar, jedoch zu sehr zerstreut, um ein vollständiges Bild zu geben, und seine Verwechselung vom Monopol und Regal, wie z. B. namentlich bei Jagd und Fischerei (S. 217), verwirrt die Auffassung. Es ist nicht genug, zu scheiden, man muß auch der Einheit sich bewußt bleiben.

System der Staatsgüter und ihrer Verwaltung.

I. Der Staatsbesitz.

Unter Staatsbesitz verstehen wir alle diejenigen Staatsgüter, die nicht dazu bestimmt sind, einen eigenen Ertrag zu geben und durch denselben die Einnahmen des Staats zu vermehren, sondern die in ihrer Benutzung nur die Mittel für allgemeine Staatszwecke darbieten.

Diese allgemeinen Aufgaben des Staats sind die Vertheidigung des Staats, die Repräsentation desselben, die Verwaltung seiner Angelegenheiten, die Bedingungen des Güterumlaufs und die Bildung des Volks.

Die Staatsbesitzungen ordnen sich nach diesen Zwecken. Sie sind: der militärische Besitz (Festungswerke, Arsenale, Kasernen ꝛc.), die Schatzkammer des Staats (Reichskleinodien) und Residenzen, die Gebäude und Einrichtungen für die Administrationszweige, die Straßen, Wege, Brücken, Häfen und Uferbauten und die öffentlichen Unterrichts-, Bildungs- und Volksbelustigungsanstalten (Schulhäuser, Akademien, Bibliotheken, Museen, Galerien, Sammlungen u. s. w.).

Aus dieser ihrer Bestimmung folgt ihre Doppelstellung in der Wissenschaft wie in der Verwaltung. Sie sind allerdings zuerst und vor allen Dingen öffentliches Eigenthum und als ihr persönlicher Eigenthümer erscheint der Staat. Sie haben einen Werth, fordern Gestehungs-, Unterhaltungskosten und können ausnahmsweise veräußert werden. Sie gehören daher in diesem Sinne als wirthschaftliche Werthe der Lehre von den Staatsgütern. Allein da sie nicht für die Erzielung von Einnahmen bestimmt sind, so erscheinen sie in der That als etwas ganz anderes. Sie sind Verwaltungsanstalten, welche zu den Bedingungen für die einzelnen Zweige der Verwaltung gehören. Die Verwaltung derselben selbst fällt daher auch nicht unter das Finanzministerium, sondern unter die einzelnen Ministerien (Krieg, Cultus, Handel, Inneres u. s. w.), welche dieselben als ihren Besitz in ihren Inventarien aufführen und die Ausgaben und Administration derselben selbständig bestreiten, je mit eigenem Budget, Personal, Buchführung u. s. w. Aus dieser ihrer Be-

stimmung für den öffentlichen Dienst entspringt auch das Princip ihres Rechts; sie sind im Privatverkehre unerwerbbar und unverjährbar. Und so gehören sie nur im formalen Sinne der Finanzwissenschaft an.

Der Gedanke, das, was wir den Staatsbesitz nennen, in die Finanzwissenschaft aufzunehmen, gehört deshalb der neuesten Zeit an, weil derselbe eben keinen Ertrag bietet und bieten soll und im Grunde nur der Verwaltung der Ausgaben angehört. Man hat den Unterschied zwischen dem Staatsbesitze und dem Staatsgute zuerst in Frankreich gemacht, und zwar schon im Code Napoléon. Vgl. die Darstellung bei von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs": S. 210, domaine public (Code Napoléon, 538, 541, 2226), unveräußerlich, unverjährbar, und dem Staate zur Erfüllung seiner Aufgaben unentbehrlich, und domaine de l'état, durch Gesetz vom 1. Dec. 1790 veräußerlich und durch Code Napoléon, 2227, verjährbar. In England ist der Staatsbesitz formell als Eigenthum des Königs oder der Selbstverwaltungskörper anerkannt und als solches nur vermöge eines Gesetzes dem Verkehre unterzogen. Die deutsche Finanzwissenschaft hat sich wenig um das Ganze gekümmert. Der Ausdruck Gebrauchsvermögen in der deutschen Literatur ist höchst incorrect. Vgl. Rau, §. 88. Die Schätzung in Geld wird schon von Rau als wenig bedeutsam bezeichnet. Die Neuern, wie Pfeiffer und Umpfenbach, lassen es ganz weg.

II. Die Staatsdomänen.

Begriff, Princip und System.

Als Staatsdomänen bezeichnet man die Gesammtheit der für Urproduction und Landwirthschaft bestimmten Staatsgüter.

Die Domänen umfassen daher mehrere Arten, die in der wirthschaftlichen Natur derselben gegeben sind: die Landgüter oder eigentlichen Domänen des Staats, die Forsten, den Bergbau, die Jagd und die Fischerei.

Die Lehre von den Domänen ist demnach zuerst die Darstellung der volkswirthschaftlichen Grundsätze, nach denen sie einen wirthschaftlichen Ertrag abwerfen.

Die Lehre von den Domänen in der Finanzwissenschaft hat zu zeigen, in welcher Weise der Staat zu Werke gehen muß, um diesen wirthschaftlichen Reinertrag als Einnahme für sich zu gewinnen.

Die finanzielle Betrachtung der Domänenverwaltung ist da=

her durchaus nichts anderes als die gewöhnliche Anwendung der wirthschaftlichen Grundsätze auf diesen Zweig der Staatsthätigkeit. Eigenthümlich ist ihr nichts als die Modificationen, welche durch die Natur der Staatsverwaltung in die Formen des wirthschaftlichen Betriebs hineingebracht werden. Diese Lehre von der wirthschaftlichen Verwaltung der Staatsgüter durch die Finanzbehörden bildet, wie schon gesagt, die Kameralwissenschaft.

Das einfache finanzielle Princip der Domänenverwaltung ist nun, aus dem Betriebe derselben die möglichst große Reineinnahme nach den Grundsätzen einer guten Bewirthschaftung zu ziehen.

Allein die Domänen sind für den Staat wesentlich Mittel für die Entwickelung des gesammten staatlichen Lebens, wie alles andere, was er besitzt. Und wie die Domänen selbst, so ist auch die Einnahme aus ihnen nicht Selbstzweck, sondern nur ein Mittel. Es entsteht daher die Frage, ob Besitz und Verwaltung der Domänen durch den Staat selbst das richtige Mittel für diesen Zweck seien oder nicht. Und die Beantwortung dieser Frage kann nicht mehr vom einseitigen finanziellen Gesichtspunkt gegeben werden, sondern es tritt hier das staatswirthschaftliche Princip als entscheidend auf.

Dieses Princip fordert nun, daß der Staat nur insoweit selbst Domänen haben soll, als dieser Besitz als eine absolute Bedingung für die gesammte volkswirthschaftliche Entwickelung erscheint, die immer die wahre Grundlage der ganzen Staatswirthschaft ist. Und aus diesem staatswirthschaftlichen Princip für die Domänen folgt dann der weitere Grundsatz, daß der Staat seine Domänen in der Weise zu verwalten hat, daß sie durch diese Verwaltung dem Einzelbesitze zugeführt werden, insoweit sie nicht eben im Besitze des Staats als absolute Bedingung der Gesammtentwickelung des Volks erscheinen.

Während es daher die Aufgabe der Kameralwissenschaft ist, die Grundsätze zu zeigen, nach welchen die Verwaltung der Domänen, solange der Staat sie noch besitzt, so einträglich als möglich wird, ist es die Aufgabe der Staatswirthschaftslehre, soweit als möglich den Punkt und die Art und Weise zu bestimmen, wann und wie die Domänen vom Staate dem Einzelbesitze und der Einzelbewirthschaftung zugeführt werden sollen.

Die verschiedenen Arten der Domänen lassen nun keine ein-

fache und stets gleichmäßige Anwendung dieses Grundsatzes zu. Seine Vollziehung wird vielmehr eine verschiedene je nach der Besonderheit der Domänen selbst.

Die Grundlage des richtigen Systems der Domänenverwaltung ist demnach das richtige Verständniß der Natur der einzelnen Arten der Domänen an sich und ihres Verhältnisses zu den Bedürfnissen der Volkswirthschaft.

Wir halten es **nicht** für richtig, daß man, wie es gewöhnlich geschieht, mit den allgemeinen Grundsätzen über die „Domänenverwaltung" abschließt, ohne speciell auf die Natur der einzelnen Arten derselben einzugehen. Denn gerade hier schickt Eins sich nicht für Alle. Wir dürfen hinzusetzen, daß die definitive Klarheit über das Gebiet überhaupt nur unter der Bedingung zu erreichen sein wird, daß man die oben angeführte Unterscheidung zwischen dem rein finanziellen und dem verwaltungsrechtlichen Standpunkte wirklich systematisch und bis ins Einzelne durchführt. Allerdings gewinnt somit die ganze Domänenlehre dadurch eine wesentlich andere Gestalt; allein es kann kein Zweifel sein, daß wir eben hier einer andern Auffassung als der bisherigen bedürfen.

A. Die landwirthschaftlichen oder eigentlichen Domänen.

Princip.

Man nennt die landwirthschaftlichen Güter oder Grundbesitzungen des Staats die Domänen im engern Sinne, weil sie früher den wesentlichsten Ertrag unter allen Arten der Domänen gaben. Sie sind auch jetzt noch in einigen Staaten der einträglichste Theil der letztern und daher Gegenstand eingehender Untersuchungen geworden.

Der erste und natürlichste Gesichtspunkt für die Behandlung der Domänen ist nun allerdings ohne Zweifel der finanzielle. Die Finanzwissenschaft hat sich seit hundert Jahren eingehend mit denselben beschäftigt, und wir können das Resultat wol in folgenden einfachen Sätzen zusammenfassen.

Die finanzielle Bedeutung besteht theils darin, daß sie den Finanzen eine Rente geben, welche den Charakter aller Renten aus Grundbesitz hat: sie erscheint als sicher und regelmäßig; theils

darin, daß der Staat durch sie an dem Fortschreiten des Grundwerths überhaupt participirt; endlich darin, daß sie als ein Reservekapital für außerordentliche Bedürfnisse des Staats angesehen werden können.

Diese einfache Auffassung hat sich nun, und zwar wesentlich auf Grundlage statistischer Nachweisungen, mit unserm Jahrhundert umgestaltet. Man hat jeden der obigen Grundsätze angegriffen und geradezu verneint, und den Besitz von Domänen zunächst aus rein finanziellem Gesichtspunkte in höchst ernstlicher Weise angegriffen.

Denn die Rente aus diesem Grundbesitze ist durchaus nicht sicherer und regelmäßiger als der (Geld-) Zins, den der Staat von den Kapitalien hat, die er aus ihrer Entäußerung lösen würde, namentlich dann, wenn ihr Preis zur Abzahlung von Schulden oder zur Deckung von Ausfällen verwendet wird, die sonst zur Contrahirung von Schulden führen müßten. An der Steigerung des Grundwerths participirt der Staat auch dann, wenn er die Güter veräußert hat, durch die Steuer nämlich, welche mit dieser Steigerung rationell auch für den einzelnen wächst und dem Staate eine Mehreinnahme bringt. Als Reservekapital endlich betrachtet sind die Staatsdomänen die schlechteste Form desselben, weil die wirkliche Benutzung eines solchen Kapitals oder der Verkauf, der aus einem dringenden Bedürfniß hervorgeht, hier wie immer den Verkaufspreis so weit herabsetzt, daß der Staat bei eintretender Veräußerung unabweisbaren Verlusten entgegengeht, die so groß sind, daß er der Regel nach den Verkauf gerade dann unterläßt, wenn er ihn am nöthigsten hätte, um so mehr, als dabei stets die Masse des Angebots eine große ist, während gerade für Grundbesitzungen ihrer Natur nach immer nur eine zwar feste, aber geringe Nachfrage vorhanden sein kann.

Das unabweisbare Gewicht dieser Gründe hat nun den Werth des Besitzes von Domänen für die Finanzen in so hohem Grade zweifelhaft gemacht, daß man als das gegenwärtig geltende Princip den Grundsatz ansehen kann, daß der Staat nur diejenigen Domänen behalten dürfe, welche für seine Verwaltung unabweisbar nothwendig erscheinen. Zu diesen rein finanziellen Gründen sind dann namentlich in unserm Jahrhundert die Motive der höhern Staatswirthschaft hinzugetreten. Denn der finanziellen Be-

wirthschaftung fehlt ihrer Natur nach das wesentlichste Moment aller guten Wirthschaft, die Kapitalbildung durch Ersparniß und Amortisation. Jede Kapitalbildung kann nur vom einzelnen ausgehen, weil sie nur für den einzelnen geschieht. Sie erzeugt neben dem gegebenen Gut und aus seinen Ueberschüssen den Werth desselben durch beständige Thätigkeit des Individuums noch einmal, und dieses zweite Kapital wird dann der Keim der allgemeinen Reproduction der Volkswirthschaft. Es ist nicht gerade nothwendig, daß die Bewirthschaftung in den Händen des Einzelnen besser sei als in den Händen des Staats, obwol es in der Natur der Sache liegt, daß sie es der Regel nach sein wird, und zwar namentlich auf gekauften Besitzungen, wo der Zins des Anlagekapitals gleichsam als Mahner dem Betriebe zur Seite steht. Aber es ist gewiß, daß mit dem Mangel des individuellen Interesses an der Kapitalbildung das Entstehen der letztern unmöglich und damit der Gesammtentwickelung ein unentbehrlicher Factor entzogen wird. Die Staatswirthschaft muß daher fordern, was das Finanzwesen zuläßt, daß die Domänen aus dem Staatsbesitze in den Privatbesitz übergehen.

Das nun kann man als das gegenwärtig allgemein anerkannte Princip für die landwirthschaftlichen Domänen ansehen; für Forst- und Bergwesen dagegen muß dasselbe allerdings etwas anders formulirt werden. Nun aber muß der Staat bis zu dieser Veräußerung seiner Domänen, die er bis dahin behalten muß, auch verwalten. Und dadurch nur tritt die wesentliche Consequenz des obigen Princips für die Domänenfrage ein, in welcher sich Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre begegnen und gegenseitig erfüllen, daß nämlich schon die wirthschaftliche Ertragsverwaltung der noch im Besitze des Staats befindlichen Domänen nicht zu ihrer letzten Zeit den höchstmöglichen Reinertrag derselben bezwecken, sondern vielmehr in der Weise geordnet werden solle, daß dieselbe den Uebergang der landwirthschaftlichen Domänen in das Privateigenthum vorbereite. Und mit diesem Satze nun ist die Grundlage für die beiden Elemente der Lehre von den Domänen in der Finanzwissenschaft gegeben, die wir als die Lehre von der wirthschaftlichen Verwaltung und die Lehre von der Veräußerung der Domänen bezeichnen können.

Die Frage nach der Bedeutung der Domänen und ihrer Stellung in der Finanzwissenschaft tritt naturgemäß in dem Grade in den Hintergrund, in welchem der Antheil, den die Domänen zu den Staatseinnahmen geben, selbst geringer wird. Man kann als allgemeinen Grundsatz aufstellen, daß dieser Antheil um so größer, je kleiner der betreffende Staat selbst ist; ein Verhältniß, das sich historisch leicht erklärt. Die Geschichte dieses Verhältnisses ist zum Theil sehr gut in Hüllmann's „Finanzgeschichte des Mittelalters", S. 19 fg. dargelegt; s. die übrigen Quellen bei Rau, §. 88, 89, 90; bei Lotz, S. 117, die Zusammenstellung des Domänenertrags; dasselbe bei Rau, §. 89. Der Versuch, diesen Antheil in Procenten der Staatseinnahme zu berechnen, hat wesentlich nur das Bedenken, daß man dabei die verschiedenen Arten der Staatsgüter confundirt, die jedoch eine wesentlich verschiedene Stellung zum Ganzen einnehmen. Ueber die Geschichte der Domänen in Frankreich s. von Hock, S. 209 fg. Beschränkt man, wie es gewiß richtig ist, die eigentlichen Domänen nur auf die landwirthschaftlichen Güter, so kommen wesentlich andere Resultate zum Vorschein. Vgl. auch Malchus, I, §. 3.

Die Frage nach der Beibehaltung oder Veräußerung der Domänen ward zuerst von Montesquieu (Buch 26, Kap. 16) dahin entschieden: „Si on aliène le domaine, l'état sera forcé de faire un nouveau fonds pour un autre domaine", weil noch nach seiner Ansicht die Domäne für die Existenz des Staats absolut nothwendig ist. Die erste Schrift dagegen, welche die Veräußerung der Domänen von dem höhern Standpunkte vertritt, begleitete den ersten systematischen Verkauf der Domänen in Preußen seit 1763. Sie wird von Justi „Finanzwesen" §. 189 citirt: „Die Verwandlung der Bauergüter in Domänen." Justi selbst bleibt §. 190 fg. in dem Widerspruche zwischen Verkauf und Erhaltung derselben stecken; gewiß ist aber, daß die Frage nach dem Verkaufe der deutschen Wissenschaft angehört. (S. auch unten.) Adam Smith dagegen sieht in den Domänen consequent nur ein Unternehmen und entscheidet daher nach dem Gesichtspunkte der gewerblichen Thätigkeit des Staats. „Obgleich", sagt er zuerst, „das Einkommen der Krone aus ihren Ländereien scheinbar den Unterthanen nichts kostet, so kostet es in der Wirklichkeit der Gemeinschaft mehr als vielleicht irgendein anderes Einkommen der Krone"; daher soll man diese Grundbesitzungen durch öffentliche Versteigerung an das Volk vertheilen. Der Staat soll nur die zum Zwecke der öffentlichen Erholung nothwendigen Gründe behalten (Buch 5, Kap. 2). Dieser an sich richtige Standpunkt ist geblieben, freilich mit seinem ganzen Mangel an Unterscheidung der Arten der Domänen. Die praktische Ausführung fand dann bekanntlich im großen in Frankreich statt. (Gesetz vom 1. Dec. 1790; s. von Hock, S. 210). In Deutschland ergriff die Theorie mit Eifer den Gegenstand, und es erhob sich ein ziemlich lange dauernder Streit über die Zweckmäßigkeit der Ver-

äußerung überhaupt — bei dem man auch hier wie gewöhnlich Justi vergaß und nur Adam Smith citirte — und dann zugleich über die Verwendung der dadurch erzielten Summen, die man wesentlich als Abzahlung auf die Staatsschuld gelten lassen wollte. S. Malchus, S. 29 u. 30. Während einige so weit gingen, dem Staate das Recht der Veräußerung abzusprechen, behaupteten andere, daß der Staat durch seine Domänen „ein Privatinteresse erhalte, welches dem öffentlichen Interesse, das er allein haben soll, widerstreite" (von Jakob, §. 74). Diese Auffassung beruhte einem wesentlichen Theile nach darauf, daß im Anfang dieses Jahrhunderts zu den Domänen eine Menge von gutsherrlichen Rechten gehörte, über deren Schädlichkeit man unbedingt einig war. S. von Jakob, §. 76, und namentlich Malchus, §. 4. Die letzte Entscheidung in dieser vielbestrittenen Frage gab indeß die namentlich von Lotz, S. 116 fg., und dann von Rau a. a. O. theils nachgewiesene, theils in die Wissenschaft aufgenommene statistische Thatsache, daß die Domänen thatsächlich mehr für den Staat ertrugen, nachdem sie veräußert waren, als vorher bei eigener Regie. Rau hat außerdem das Verdienst, die Einseitigkeit bekämpft zu haben, welche bisher die ganze Frage ohne Rücksicht auf die Arten der Domänen und die besondern Verhältnisse des betreffenden Staats rein von dem Standpunkte der abstracten Wissenschaft entschied. Seine Grundsätze dürften als die gemeingültigen angesehen werden. Vgl. §. 98 fg. Pfeiffer hat denn die ganze Frage eigentlich auf der Basis des von Rau Gegebenen bereits ausgeführt und manches Statistische hinzugefügt. Neues war wol nicht viel zu sagen. „Staatseinnahmen", I, S. 111 fg. Umpfenbach läßt die ganze Frage bei Seite. Doch fehlt bei Rau und Pfeiffer die Beziehung der Verwaltung auf den Verkauf, und die Unterordnung der erstern unter das Princip der letztern, von dem wir nunmehr ausgehen.

Verwaltung der Domänen.

Die Verwaltung der Domänen im rein finanziellen Sinne ist daher diejenige, welche dem Staate aus seinen Grundbesitzungen den höchst möglichen wirthschaftlichen Reinertrag als Theil seiner Einnahmen sichert.

Die Verwaltung der Domänen im höhern staatswirthschaftlichen Sinne ist dagegen diejenige, welche die finanzielle Verwaltung so einrichtet, daß diese selbst den Uebergang der Domänen in das Privateigenthum vorbereitet.

Für die richtige finanzielle Verwaltung gelten demnach keine andern als die einfachen wirthschaftlichen Regeln in Bezug auf die Erzielung des Reinertrags aus der Bewirthschaftung von

Grundstücken. Das höhere Princip aber fordert die Unterordnung dieses Gesichtspunkts unter die Maßregeln, welche durch den Uebergang ins Privateigenthum geboten werden, und gibt ihnen ihre Gestalt. Und in diesem Sinne sprechen wir von einem staatswirthschaftlichen System der Domänenverwaltung.

Die beiden Grundformen der finanziellen Verwaltung sind nun die eigene Verwaltung und die Verpachtung.

Allerdings müssen die besondern Verhältnisse der Länder, in denen die Domänen liegen, dafür maßgebend sein, ob für eine Verpachtung ausreichende Bedingungen sowol in Beziehung auf den rationellen Betrieb der zu verpachtenden Güter, als in Beziehung auf die richtige Zahlung des Pachtschillings vorhanden sind. Ist das nicht der Fall, so kann immerhin die eigene Verwaltung die einzig zulässige werden. Indeß liegt es in dem Wesen der Privatwirthschaft, daß sie auch in der Form der Pachtung der überwiegenden Regel nach der eigenen Regie vorzuziehen ist. Grundsatz ist daher, daß die eigene Regie in Pachtungen zu verwandeln und mithin selbst da, wo sie temporär als unvermeidlich erscheint, nur als Uebergang zu der Herstellung von Pachtungen anzusehen ist.

Die Grundsätze nun, welche für die Pachtungen gelten, sind für den Staat vom Standpunkte der finanziellen Verwaltung durchaus keine andern als diejenigen, welche für die Privatwirthschaft gelten. Die Finanzwissenschaft darf sie deshalb als bekannt voraussetzen, ebenso die drei Grundformen der Pachtung, die Zeitpacht, die Gewährspacht und die Erbpacht. Die Anwendung der Grundsätze des landwirthschaftlichen Betriebs auf die Verpachtung der Domänen bildet einen wesentlichen Theil der Kameralwissenschaft. Die Finanzwissenschaft hat dabei nur zu bemerken, daß an sich keine dieser Arten die absolut richtige ist, sondern daß sich die Richtigkeit der Anwendung vielmehr nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes zu richten hat. Diese Anwendung bildet daher einen zwar sehr wichtigen, aber zugleich einen sehr speciellen Gegenstand der Finanzverwaltung, bei dem die Fachkenntnisse, verbunden mit der Landeskunde, in jedem einzelnen Falle entscheidend eingreifen und den höhern Organen der Finanzverwaltuug nur die administrative Oberaufsicht und die rechnungsmäßige Controle zusteht.

Eine neue Bedeutung aber gewinnt das System der Verpachtung, sobald man den höhern staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt eintreten läßt.

Die Aufnahme der Theorie von der Verwaltung der Domänen im einzelnen in die eigentliche Finanzwissenschaft stammt aus der Kameralwissenschaft. Sie hat als besondere Form der landwirthschaftlichen Betriebslehre, soweit dieselbe durch die Natur des Staats als Eigenthümer bedingt ist, natürlich ihren Werth; allein es ist kaum gerechtfertigt, sie als einen systematischen Gegenstand der Finanzwissenschaft zu betrachten, da gerade hier doch nur die besondern Verhältnisse des einzelnen Staats entscheiden können und das Ganze daher der positiven Finanzverwaltungslehre des einzelnen Staats angehört. Daß die Verwaltung selbst entweder nur die eigene oder die Verpachtung sein könne, ist natürlich nie bezweifelt worden. Ueber den Werth dieser beiden Formen sowie über die einzelnen Arten der Verpachtung s. von Jakob, §. 85 fg. (ziemlich allgemein), Malchus, §. 7 (S. 42—62, zum Theil sehr praktische Bemerkungen), namentlich aber Rau's treffliche Darstellung (4. Aufl., S. 130—168). Neben diesen allgemeinen Darstellungen existirt noch eine specielle Literatur über dieses Gebiet, welche sich aber meist auf bestimmte Staaten bezieht. Für diese sind die Grundsätze fast immer in einer selbständigen Gesetzgebung gesammelt.

Für Frankreich sind die geltenden Anordnungen gesammelt und charakterisirt bei von Hock, a. a. O., S. 211—218. Das Princip der französischen Verwaltung ist die Verpachtung, und zwar unter Voraufgang eines öffentlichen Meistbotsverfahrens. Bei einem Vermögensstande von 8—9 Mill. Frs. ist die Sache ohnehin unbedeutend. Für England s. Vocke's historisch und praktisch gründliche Darstellung von S. 151 an; speciell S. 158 fg. Hier scheinen noch viele Misbräuche und selbst juristische Unklarheiten obzuwalten. Preußens Domänen werden fast ausschließlich in Zeitpacht gegeben; eigene Verwaltung bildet die Ausnahme. S. Rönne, „Domänenwesen" und dessen „Staatsrecht der preußischen Monarchie" II, §. 474 nebst der preußischen Literatur.

Oesterreichs Domänenverwaltung ist ausführlich dargestellt bei Konopasek und von Mor, „Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiserstaats", Bd. II, §. 11 fg. Genanntes Werk enthält gute historische Daten über die österreichischen Domänen und ihre Verhältnisse in den verschiedenen Kronländern, wobei namentlich die Darstellung der Grundsätze für die Grundentlastungsverhältnisse, soweit sie die Domänen betreffen (S. 44 fg.), und das Verhältniß der ungarischen Provinzen insbesondere (§. 14, S. 99) ausführlich und gut gegeben sind. Unterabtheilung V enthält die Darstellung der geltenden Bestimmungen für die „Arten der Benutzung der Staatsgüter" mit Angabe der zu

diesem Zwecke erlassenen Instructionen und sonstigen amtlichen Erlasse. Ueber die „Benutzung der Domänen im Pachtwege" handelt namentlich §. 28; s. auch (S. 192 fg.) die Formularien für Pachtverträge. Daselbst Unterabtheilung VI, S. 236 fg., gibt eine genaue, für die praktische Verwaltung berechnete Darstellung der Grundsätze und Gesetze für das Verfahren bei „Auslagen, Kassegebarung, Verrechnung und Controle" bei den österreichischen Staatsgütern. Es ist nur zu bemerken, daß hier allenthalben die Grundsätze und Regeln für das Forstwesen mit hineingezogen sind; s. jedoch unten. Vgl. auch Dessary, a. a. O., §. 20. Ueber die statistischen Verhältnisse s., leider sehr kurz, Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 145—147.

Veräußerung der Domänen.

Ist nun einmal der Grundsatz der Veräußerung der Domänen sowol vom rein finanziellen als vom Verwaltungsstandpunkte angenommen, so müssen für dieselben drei Gesichtspunkte maßgebend sein, von denen der erste in die Verwaltung der Domänen hineinzugreifen hat, der zweite die rein finanzielle Frage betrifft, und erst der dritte der eigentlichen Verwaltung angehört.

Sollen nämlich die Domänen ins Privateigenthum übergehen, so ist es zuerst wünschenswerth, daß die eigene Regie so viel als möglich aufgegeben werde, und die Zeitpacht an ihre Stelle trete, und zwar in Parcellen, deren Ausdehnung den Kauf auch durch kleinere Kapitalien möglich macht. Der Uebergang von der Zeitpacht zum Eigenthum durch Erbpacht ist aus einer Reihe von Gründen nicht zu empfehlen. Nur darf die Zeitpacht nicht zu kurz sein. Das zweite Element, der wirkliche Verkauf, ist nun allerdings eine vorwiegend finanzielle Maßregel. Allein auch dieser Verkauf derselben hat seine Grundsätze, deren Befolgung in dem Maße wichtiger wird, je bedeutender der Besitz des Staats ist. Diese Maßregeln ordnen sich nach zwei leitenden Gesichtspunkten.

Die erste Voraussetzung des Verkaufs ist ein ausreichendes Kapital beim Käufer, und zwar nicht blos für den Ankauf, sondern meistens auch für die Herstellung eines guten Betriebs, namentlich da, wo Parcellirungen stattfinden müssen. Wo das Kaufkapital nur für eins von beiden ausreicht, ist es gerathen, den Kaufpreis lieber als Grundbuchsschuld zum Theil stehen zu lassen, der Regel nach so, daß eine Abzahlung in Annuitäten

erfolgen kann. Unter Umständen kann der Vorbehalt eines Vorkaufsrechts zweckmäßig sein.

Ein directer Vorschuß des Staats zur Herstellung des Betriebes ist nie zu empfehlen. Das Einzelne richtet sich nach den bestimmten einzelnen Verhältnissen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die finanzielle Verwendung des durch den Verkauf erzielten Kaufschillings. Schon mit dem ersten Verkaufe der Domänen entstand der Gedanke, diesen Kaufpreis nicht für die laufenden Ausgaben, sondern zur Tilgung der dauernden Schuld des Staats zu verwenden. Das Richtige in diesem Satze beruht darauf, daß die Domänen überhaupt unfähig sind, regelmäßig durch ihren Verkauf die Einnahmen des Staats zu erhöhen und daß man durch denselben nicht die Vorstellung erwecken soll, als genügten die Staatseinnahmen. Denn die Deckung der letztern durch den erstern ist in der That nichts anderes als die Bestreitung der Ausgaben aus dem Kapital einer Wirthschaft statt aus ihren Erträgnissen. Außerdem zwingt die Deckung des Deficits zu plötzlichen Verkäufen, die den Preis drücken, oder den Erwerb für den mittlern und kleinen Besitzer schwer machen. Daher der Grundsatz der Verwendung des Kaufpreises zur Deckung der Staatsschuld. Wenn derselbe nun auch im allgemeinen praktisch ist, so kann er doch im einzelnen nicht streng eingehalten werden. Am besten ist es immer, wenn das Gesetz, welches den Verkauf im einzelnen vorschreibt, zugleich die Verwendung der Kaufsumme bestimmt. Dabei scheint ein Grundsatz allgemein angenommen und auch vollkommen richtig zu sein. Ist die umlaufende Papiergeldsumme in einem Staate so groß, daß das Papier einen schlechtern Curs hat als das Metall, so ist die nothwendigste und richtigste Verwendung des Erlöses aus den Domänen entschieden die Einlösung des Papiergeldes, nicht blos weil die Summe des letztern dadurch vermindert, sondern auch der Curs gehoben wird. Man drückt das wol auch aus als Fundation des Papiergeldes auf die Domänen. Das ist ungenau, die Domänen sind ebenso wenig geeignet Papiergeld zu fundiren wie Immobiliarbesitz der Banken. Ueberdies darf man sich bei jedem Verkaufe von Domänen von diesem Zweck nicht zu viel versprechen. Steht aber einmal der Grundsatz fest, daß man den Verkaufspreis wirklich zur Einlösung des Papiergeldes verwenden

will, so soll er auch unweigerlich festgehalten werden. Natürlich hat das Ganze nur da Bedeutung, wo die Domänen selbst von Bedeutung sind.

Die dritte Frage endlich betrifft das Verhältniß der Veräußerung der Domänen zur Vertheilung des Grundbesitzes. Allerdings hat die Finanzverwaltung dabei das Mittel in Händen, durch diese Veräußerung in die Vertheilung einzugreifen. Wo dies der Fall ist, besteht die wichtige Aufgabe der Staatsverwaltung darin, diese Vertheilung der Verkaufsparcellen in der Weise vorzunehmen, daß sie die Grundlage für die Herstellung einer soliden bäuerlichen Mittelklasse bilde, wo diese fehlt. Die Anwendung dieses Grundsatzes hat daher eine genaue Kenntniß von der Vertheilung des Grundbesitzes in dem Landesgebiete der Domänen zur Voraussetzung, und jeder Verkauf wird von diesem Gesichtspunkte um so viel rationeller sein, je mehr derselbe bei der Bestimmung der Verkaufsparcellen davon ausgeht, die an dem gegebenen Orte mangelnde Klasse herzustellen. Es kann daher bei einem solchen Verkauf auch geboten sein, große Grundbesitzungen zu erhalten; ebensowol kleine zu erzielen. Der Regel nach aber wird es darauf ankommen, gerade die Klasse des mittlern Besitzes zu heben. Immer ist es dann Sache der Organe der innern Verwaltung, die Größe und Vertheilung der Verkaufsparcellen zu bestimmen, Sache der Finanzverwaltung, den Verkauf selbst durchzuführen.

Es ist charakteristisch, daß der Verwaltungsgesichtspunkt, wie wir ihn hervorgehoben haben, nur in Deutschland und zwar, soviel uns bekannt, nur in Preußen und Oesterreich zur Anerkennung und Durchführung gekommen ist. Schon im vorigen Jahrhundert war der Streit der Theorie ein lebhafter; s. Justi a. a. O., namentlich im §. 193: „Die Gründe, daß die Verwandlung der Domänen in Bauergüter die Bevölkerung mehr befördern, sind so überzeugende, daß sich dawider gar nichts einreden läßt." Vergleiche fg.; sehr verständig. Dennoch ist Justi für Beibehaltung der Domänen, und zwar gegen Pacht mit Vorbehaltung des Erbzinses. Es ist später wenig Neueres und Besseres darüber gesagt. S. namentlich Lotz, III, 121; von Jakob, Bd. I, §. 197; Malchus, Bd. I, §. 3. Doch hat von Jakob die Frage nach dem sogenannten Abbau der Domänen (Verkleinerung derselben durch Parcellirung) besonders hervorgehoben, wenn auch nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte, und sich dafür erklärt. Rau hat die Modalitäten des eventuellen Verkaufs §. 99 u.

100 theils aus dem juridischen, theils aus dem kameralistischen Gesichtspunkte aufgeführt, kürzer als die Lehre von der Verwaltung derselben. Im wesentlichen gilt auch hier der Grundsatz, daß jeder einzelne Staat dafür besondere Vorschriften erlassen muß und erläßt, die den besondern Verhältnissen angemessen erscheinen, da die letztern höchst verschieden sind.

Was nun zuerst Preußen betrifft vgl. Koch, „Domänenrecht" und besonders Rönne, „Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staats". Grundlage des gegenwärtigen Rechts ist einerseits die Domänenveräußerungsinstruction vom 25. October 1810 „daß die Domänen, wenn sie nicht verkauft und vererbpachtet werden, in Zeitpacht mit Vermeidung kurzer, die Cultur behindernder Pachtperioden ausgethan werden sollen, wogegen die Administration auf jede Weise vermieden und nur im äußersten Nothfalle dazu geschritten werden soll". Ebenso die Instruction für die Oberrechnungskammer vom 28. December 1824 §. 31. Dies gilt noch gegenwärtig, s. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 474. In Oesterreich Anfang des Domänenverkaufs systematisch schon 1748. Justi sagt darüber §. 190: „Man sah ein, daß, wenn man das Kaufpretium in Anschlag brachte, die Domänen kaum auf zwei Procent genutzet worden; indem die Landwirthschaft in Oesterreich in keinem großen Flor ist und die Kammergüter nicht in Verpachtung sondern in Administration standen. Nun war der Staat mit einer Menge Schulden beschwert und mußte davon in der Wiener Bank fünf bis sechs Procent Interessen entrichten. Man wurde auch wirklich dadurch in den Stand gesetzt, alle Kapitalien der Bank bis auf fünf Procent herabzusetzen; indem man diejenigen bezahlte, welche sie nicht vor fünf Procent stehen lassen wollten." Daneben entstand eine systematische Verwaltung der Verkäufe durch Einsetzung von Staatsgüterveräußerungs-Commissionen in allen Kronländern (Circular vom 24. März 1789); Wortlaut desselben bei Konopasek und von Mor, S. 206 fg., an die sich eine weitere Reihe Directiven anschloß. Mit Recht handelte es sich dabei nicht blos um große Verkäufe, sondern das Circular stellt als Veräußerungsarten etwa auf: „Verkauf im ganzen oder in kleinern Theilen, Erbpacht, emphyteutischer Verkauf, Pacht auf längere Jahre und Dotirung von Bisthümern und Fonds." Hier ist offenbar ein höherer, wenn auch nicht socialer, so doch nationalökonomischer Gesichtspunkt zur Geltung gelangt: „damit die eine oder andere Art, welche ihnen (den Käufern oder Pächtern) besser bekannt und eigen ist, mit Zuversicht mehr Nutzen hoffen lasse." — Ueber die Verpachtung specielles Circular vom 2. December 1790 (Verpachtung auf längere Zeit); Bewirthschaftung geordnet 4. April 1802. Die Epoche des Verkaufs im großen tritt ein mit dem Jahre 1810. Erste große Licitation 7. October 1810; dann großer Verkauf zur Tilgung der Papiergeldschuld 20. Februar 1811; Erlaß 16. Juni 1811; Einziehung von

Staatsgütern, welche im lebenslänglichen Genusse von Privaten waren. Das entscheidende Patent vom 22. Juni 1817 ordnete dann einen regelmäßigen Verkauf zu Gunsten des Tilgungsfonds an. Ertrag bis 1846 37,1 Millionen Gulden, die Regie berechnet auf 33 Proc. Die Staatsgüter Ungarns betrugen vom Ganzen 58 Proc., die deutschen 42 Proc. Endlich trat durch das Uebereinkommen mit der Nationalbank vom 1. Mai 1855 ein neues Stadium ein; Ueberlassung der Staatsgüter an die Nationalbank mit dem Rechte, die Staatsgüter zu veräußern und den Ertrag derselben einzunehmen, als Abschreibung auf die Schuld des Staats an die Bank; das Einwanderungsgesetz vom Jahre 1858 den 23. December nicht zur Ausführung gekommen; gesetzlicher Verkauf im Jahre 1869 selbst leider eines Theiles der Forsten.

Für Frankreich gilt noch immer der Grundsatz des Gesetzes vom 5 November. 1790, Verpachtung durch die Domänenverwaltung, Veräußerung nur durch Gesetz mit öffentlicher Versteigerung; vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 211, 212. Uebrigens ist die Sache bei dem geringen Umfange der Domänen nicht von Bedeutung. In England scheinen nach Vocke a. a. O. keine allgemeinen Grundsätze oder Gesetze über die Veräußerung zu bestehen.

B. Die Forsten des Staats und ihre Verwaltung.

Während nun bei den landwirthschaftlichen Domänen der finanzielle und der Verwaltungsgesichtspunkt vielfach ineinander übergehen, und der Schwerpunkt des letztern wesentlich in der Veräußerung der Domänen zur Geltung kommt, tritt bei den Forsten gerade das Entgegengesetzte ein. Sie sind dasjenige Gebiet der ganzen Staatsgüterlehre, in welchem die Principien der Verwaltung, und zwar speciell der Verwaltung der Urproduction, so entschieden überwiegen, daß die ganze Forstlehre in die Verwaltungslehre fällt, und die Finanzwissenschaft hier nur einen sehr geringen Raum finden darf. Es ist von entschiedener Wichtigkeit, dies festzuhalten, und darum nicht weniger, weil diese Grundsätze schon seit hundert Jahren in Deutschland theoretisch und seit funfzig Jahren in Frankreich gesetzlich durchgeführt sind.

Jede Lehre von den Forsten in der Finanzwissenschaft soll daher die Grundsätze der Forstverwaltung als allein maßgebend an die Spitze stellen und dem finanziellen Interesse in Beziehung auf die Forsten nur so viel übriglassen, als die vollste und kräftigste Durchführung der höhern Forstverwaltung es erlaubt. Von diesem

Standpunkt aus muß zuerst die strenge Scheidung der Forsten von den landwirthschaftlichen Domänen durchgeführt und auf ihr eigenthümliches Princip und System basirt werden.

Dabei darf die Finanzwissenschaft als eine abgethane Sache voraussetzen, daß Namen und Begriff des „Forstregals" in unserer Zeit aus jedem praktischen Lehrbuch verschwinden und einfach der deutschen Rechts- und Verwaltungsgeschichte definitiv übergeben werden sollte. Denn „Forstregal" und „Forsthoheit", wie sie historisch entstanden sind, bedeuten in ungeschiedener und darum unklarer Weise Beides zugleich, einerseits die Forsten als Staatsgüter mit ihrem Ertrage, für sich betrachtet, andererseits die Summe von Verwaltungsrechten, welche der Staat über jede Forstwirthschaft, ohne Rücksicht darauf, ob sie der Staats- oder Privatwirthschaft angehört, im Namen des höchsten öffentlichen Interesses aufzustellen und durchzuführen verpflichtet sein soll. Wir hoffen daher, daß die Auffassung, wie sie Klüber und zum Theil auch noch Zöpfl und Pötzl über die Regalität überhaupt und speciell über das Forstregal fortführen, definitiv beseitigt sein wird. Hat doch schon Mittermaier das Wesen des „Forstregals" als eines Verwaltungsrechts vollständig richtig erkannt. Es wird jetzt Sache der Finanzwissenschaft sein, diesen Grundgedanken auf ihrem Gebiete speciell durchzuführen.

Die Grundsätze, welche danach für das Forstwesen in der Finanzwissenschaft gelten, gestalten sich in folgender Weise.

Allerdings bilden die Forsten des Staats fast in allen Theilen Europas den Hauptbestandtheil der Staatsgüter. Allein seit hundert Jahren verlieren sie mehr und mehr ihren frühern Charakter. Sie werden aus Staatsgütern ein Staatsbesitz; d. h. sie nehmen die Natur von Staatsanstalten an. Die Begründung dieser Thatsache ist eine einfache.

Die Forsten sind nämlich in dreifacher Weise für die Volkswirthschaft von Wichtigkeit. Sie sind es erstlich durch das Holz und seinen Werth, dann durch ihr Verhältniß zu Feuchtigkeit und Klima, den beiden Grundlagen aller landwirthschaftlichen Production; endlich dadurch, daß sie oft die einzige Art und Weise der Benutzung gewisser Arten von Grund und Boden bilden.

Diese allgemeine und unbestrittene Bedeutung der Forsten, welche die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen hat, läßt

nun für die Verwaltung derselben weder die ausschließliche Geltung des finanziellen Betriebs, noch auch den Uebergang an das Privateigenthum ohne weiteres zu, sondern da der Forstbestand auf diese Weise eine der großen Bedingungen der gesammten Volkswirthschaft wird, so kann auch für die Verwaltung desselben nur das Princip gelten, daß eine Ertragsverwaltung und eine Ueberlassung an die Privatwirthschaft nur dann und nur insoweit zulässig erscheinen, als die höhern Anforderungen der Volkswirthschaft dies zulassen.

Die Anwendungen dieses Princips ergeben folgende allgemeine Grundlagen des Systems für die verwaltungsrechtliche Behandlung der Forsten:

a) Die Erzielung eines Reinertrags aus dem Bestande der Staatsforsten wird der Regel nach nur so weit stattfinden dürfen, als die Erhaltung des Bestandes dies zuläßt, sodaß die Verwaltung die Erzielung dieses unmittelbaren Ertrags denjenigen allgemeinen Interessen nachsetzt, welche für die Landwirthschaft die Erhaltung des Forstbestandes wünschenswerth machen.

Allerdings bleiben die Forsten immerhin ertragsfähige Staatsgüter und es bleibt daher auch die Aufgabe der Finanzverwaltung innerhalb der eben bezeichneten Grenze, den Finanzen aus den Forsten den möglichsten Reinertrag zu gewinnen. Und hier ist nun der Punkt, wo die Unterordnung der Finanzverwaltung unter die innere Verwaltung sich am klarsten herausstellt, aber auch recht deutlich bezeichnet werden muß, um die obige Verwirrung der Begriffe zu vermeiden.

Jener allgemeine Charakter der Forsten kommt nämlich in der That nicht blos den Staatsforsten zu, sondern ebenso sehr den Privatforsten und Waldungen. Auch sie sind Elemente der Landwirthschaft, und so wie daher die Verwaltung die Urproduction als ihre Aufgabe auffaßt, stellt sie sich auf den Standpunkt, die gesammte Forstbewirthschaftung im ganzen Staate als ein Ganzes ihren Verwaltungsgesetzen unterzuordnen, und zwar in dem Sinne der oben angeführten Principien. So entstehen die großen Forstordnungen und Forstgesetze, welche seit dem 12. Jahrhundert bis auf die neueste Zeit der Staat auf seine eigenen Forste ebenso gut als auf die der Privaten anwendet und deren Princip die Erhaltung der Forsten auch mit dem Opfer ihres möglichen größern

Reinertrags ist. Dieses Princip wird nun mit dem 18. Jahrhundert zu einem rationellen Systeme der Forstbewirthschaftung ausgebildet, und so entsteht die Forstwissenschaft, gewöhnlich als Forstpolizei bezeichnet, die mit der finanziellen Forstverwaltung direct gar nichts zu thun hat, wohl aber wegen des großen Umfangs der Staatsforsten, auf welche sie ihre Hauptanwendung findet, in die Kameralwissenschaft als ein wesentlicher Theil derselben aufgenommen wird. Das ganze Gebiet dieser Lehre hat die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen und natürlich in ihrem vollen Umfange in der Verwaltung ihrer Forsten zur Anwendung zu bringen; den Staatseinnahmen gehört dann nur das, was durch eine solche gesetzliche Bewirthschaftung als Reinertrag erzielt werden kann. Daran schließt sich aber für die Verwaltung der Staatsforsten der zweite speciell der innern Verwaltung angehörende Punkt.

b) Vermöge des obigen Princips nämlich soll die Verwaltung allenthalben, wo absoluter Waldboden vorhanden und Bewaldung wünschenswerth ist, Forsten anlegen und auf diese Weise hier Forstdomänen erwerben, um so mehr, als dies bei der fast durchgängigen Ertragslosigkeit solches Bodens für die Privatwirthschaft nie von den einzelnen Privaten geschehen wird, so nützlich es auch der Gesammtheit derselben sein mag. Dabei scheint uns jedoch der Grundsatz richtig, daß diese Verpflichtung des Staats nicht weiter gehen sollte — Ausnahmen vorbehalten — als bis zur Erschöpfung des Betrages, den die Staatsforsten als Reinertrag nach den obigen Grundsätzen abwerfen können. Die Ausführung dieser Maßregel gehört im Einzelnen den Forstbeamten, die Grundsätze für dieselbe der Forstwissenschaft.

Dem rein finanziellen Standpunkt bei der Forstverwaltung gehört demnach eigentlich nur der zweite große Fall, der Fall der Veräußerung von Staatsforsten an das Privateigenthum.

c) Ein Uebergang ins Privateigenthum ist aus diesem Grunde nur da zulässig, wo die mit diesem Uebergange verbundene und meistentheils unvermeidliche Unsicherheit der Erhaltung eines guten Forstbestandes vermöge der ohnehin vorhandenen Menge von Waldungen entweder gleichgültig ist, oder sogar wünschenswerth erscheint; ferner da, wo die Bestände von zu geringem Umfang sind, um von irgendeinem landwirthschaftlichen Einflusse zu

sein, während ihre Verwaltung durch den Staat zu viel kostet. Wo dies aber der Fall ist, da soll auch der Verkauf der Forsten an Private stattfinden; die Staatsverwaltung soll nie roden, um Aecker zu gewinnen.

Auch bei diesem Verkaufe muß ein zweifacher Gesichtspunkt eintreten. Wo es sich um wirklich große Waldungen und deren Verkauf handelt, welche ohne Gefahr für das allgemeine Interesse niedergelegt werden können, erscheint der Verkauf an Gesellschaften mit großem Kapital am zweckmäßigsten, weil man nur ihnen die Verpflichtung auferlegen kann, die gerodeten Flächen für den Landbau brauchbar herzustellen. Wo es sich dagegen um kleine Waldstrecken handelt, sollte man stets versuchen, sie parcellenweise mit Bauergütern zu verbinden. Ein kleiner Wald ist für den Bauer ein großer Schatz; wenn er direct nicht viel trägt, so kostet ihm seine Verwaltung sehr wenig, und oft vermag ein einziger Baum im Nothfalle wie ein kleines erspartes Kapital zu wirken.

Es ergibt sich aus alle diesem, daß zwar die Forstbeamten unter dem Finanzministerium stehen können, und meistens traditionell auch unter demselben stehen als Glieder der Domänenverwaltung, daß sie aber in ihrer Verwaltung dem Ministerium des Innern eigentlich angehören und daher im Grunde nur mit ihrer Geldverwaltung dem Finanzministerium überwiesen werden sollten. Dieser Grundsatz wird sich in dem Maße als praktischer erweisen, je strenger die Forstgesetzgebung in Beziehung namentlich auf Gemeindewaldungen und große Privatwaldungen ausgeübt wird.

Gerade bei der Lehre von den Forsten des Staats hat sich die deutsche Wissenschaft wirkliche Verdienste erworben; ihre Ergebnisse in dieser Beziehung wie in der Forstwissenschaft überhaupt müssen als Muster angesehen werden. In Deutschland arbeitete die Kameralwissenschaft der Forstlehre gründlich vor und ergab die ersten Principien über die Verwaltung dieses Theils der Staatsgüter. Die Lehre von den Forsten verschmolz dadurch mit den Grundsätzen über die Pflege der Volkswirthschaft, und zwar gleich anfangs so, daß die Forstverwaltung der Staatsgüter den höhern Bedürfnissen der Gesammtheit principiell untergeordnet ward. Dieser Standpunkt ist zuerst bei Justi, „Finanzwesen", §. 462 fg. (von der Vorsorge der Finanzkammern vor die Waldungen) so vortrefflich ausgeführt (Holzproductionsstatistik §. 469, Waldkarten §. 475, Waldpflanzung §. 489),

daß eigentlich wenig Neues an Grundsätzen darüber zu sagen blieb. Ihm folgt namentlich Soden, „Nationalökonomie" Bd. V, §. 74 fg., der die Erhaltung der Staatswaldungen für Staat und Volk entschieden fordert, im Gegensatze zum Verkaufe der Staatsländereien. Trotz einiger Widersprüche (s. bei Lotz, S. 131) hat sich dieser Grundsatz mit den nothwendigen Modificationen erhalten. Jakob betrachtet freilich die Waldungen noch rein aus dem finanziellen Gesichtspunkte einer Einkommensquelle und will die ganze Verwaltung im Detail danach eingerichtet wissen. Malchus dagegen, nachdem er das sogenannte Forstregal mit Klarheit als „die Bethätigung der Aufsicht und der Einwirkung der Regierung auf die Bewirthschaftung der Waldungen überhaupt" von der Verwaltung der Staatswaldungen geschieden — eine Unterscheidung, die wir als eine jetzt unbezweifelte ansehen dürfen, und die das sogenannte Forstregal in die Verwaltungslehre verweist — geht schon auf das wahre Verhältniß der Staatswaldungen zur Volkswirthschaft lebendig ein (Bd. I, §. 13 fg.) und ordnet die Bewirthschaftung der Staatswaldungen (§. 15, ob dieselben der Privatbenutzung zu überlassen seien?) jenem Gesichtspunkte unter. Lotz ist im allgemeinen für die Veräußerlichkeit der Staatswaldungen, hält jedoch wesentlich den Standpunkt der Holzpreise statt des höhern der Bedeutung der Waldungen für die Agricultur fest (Bd. III, S. 134 fg.). Rau's Darstellung dieses ganzen Gebietes muß als eine musterhafte bezeichnet werden (Bd. I, §. 133 fg.). Seine Grundsätze über den Verkauf und die Bedingungen und Modificationen desselben (§. 143) liegen dem im Texte Gesagten zu Grunde, und seine Ausführungen über die Formen der Verwaltung der Waldungen lassen in jeder Beziehung kaum eine andere Bemerkung zu als die, daß das kameralistische Element ein wenig stark hervortritt. Die wirkliche Verwaltung der Waldungen im Interesse der Finanzen läßt sich aber fast unmöglich auf allgemeine Grundsätze für das Detail je nach den einzelnen Staaten zurückführen; hier können in der That nur specielle Instructionen aushelfen. Ueber die Ablösung der Waldservituten und das sehr wohl motivirte Bedenken gegen die unbedingte und absolute Durchführung derselben s. das. §. 148; die Grundsätze der Staatsverwaltung und ihres Organismus §. 145 und 146. Rau hat zugleich der Anlage neuer Waldungen auf absolutem Waldboden wieder in der Finanzwissenschaft ihren Platz angewiesen. Pfeiffer („Staatseinnahmen", I, 123—129) hat nichts Neues hinzugefügt.

Was nun die Forstgesetzgebung betrifft, so geht auch hier Deutschland den andern Ländern Europas voran, und wird zuerst und systematisch das Forstregal zur Forstverwaltung ausgebildet. Die deutschen Forstordnungen beginnen schon im 12. Jahrhundert; älteste Geschichte: Hüllmann, „Geschichte der Regalien", S. 34 und „Finanzgeschichte", S. 44; vgl. Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 204. Die neuere Gesetzgebung beginnt im 18. Jahrhundert, natürlich wie

alles in territorialer Begrenzung; doch wird sie erst von Bedeutung mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Von da an scheidet sich die Behandlung des Stoffs in die technische der Forstpolizei, die historisch-juristische des deutschen Privatrechts, und die finanzielle in der Finanzgesetzgebung der einzelnen Staaten, neben der dann die eigentlichen Forstgesetze als Verwaltungsgesetze bestehen. Was hier zunächst Preußen betrifft, so ist die Grundlage seiner Forstgesetzgebung allerdings die der Provinzialforstordnungen, und diese beginnen bereits im 17. Jahrhundert; s. Rönne, „Domänen-, Forst- und Jagdwesen" und dessen „Staatsrecht", II, §. 380 fg., bis das „Allgemeine Preußische Landrecht", I, §. 83—89 die allgemeinen Grundsätze für das Forstrecht aufstellt, die dann durch das Landesculturedict von 1811 wieder ausgebildet werden. Für die Staatsforsten erschien dann zuerst die Hausordnung vom 23. Juni 1817 und später die Cabinetsordre vom 5. October 1823, sowie eine Reihe von Bestimmungen über die Ablösung der Waldservituten bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 475. — In Oesterreich haben sich die beiden Seiten der Gesetzgebung noch klarer geschieden, freilich erst nach 1848. Das eigentliche Forstgesetz ist vom 3. December 1852; die Verwaltung der Staatsforsten neu geregelt seit 1853. Die allgemeinen Grundsätze s. bei Konopasek und von Mor, Bd. II, §. 11; über die Veräußerung der Forstproducte §. 9. Die Grundsätze für das Rechnungs- und Kassenwesen nach den Erlassen vom 24. Sept. 1853 und 10. Juni 1854 finden sich ebend., §. 36. Von besonderer Wichtigkeit sind die Bestimmungen über die Regulirung und Ablösung der Holz-, Weide- und Forstproductenbezugsrechte vom 5. Juli 1853, die in der österreichischen Monarchie durch den großen Umfang der Staatsforsten eine sehr große Wichtigkeit haben und die in vieler Beziehung die Ideen der Grundentlastung im Gebiete des Forstwesens durchgeführt haben. S. Konopasek und von Mor, §. 15, S. 100—132. Für Frankreich s. von Hock, S. 223 fg.: „Das Forstwesen wird noch immer nach den Principien des alten Colbert'schen Code von 1669 geleitet, im Geiste der Bevormundung und des Staatsschutzes. Das Gesetz vom 21. Mai 1827 behandelt das Holz nicht wie ein Glied der großen Reihe der Güter, sondern behütet den vegetabilischen Brennstoff vor der Verfügung des Eigenthümers und der Fremden. . . . Der Holzbestand soll für alle Zeiten unvermindert bleiben."

In England ist zwar das Forstrecht seit Wilhelm dem Eroberer auf das strengste gehandhabt, und das königliche Recht über die Forste so weit ausgedehnt wie nirgends. Erst 1849 wurden die Forste unter die Verwaltung des Parlaments gestellt, allein sie geben auch jetzt noch keinen Ertrag; allerdings wol wesentlich deshalb, weil sie geradezu unter der uncontrolirten Verwaltung der königlichen Beamten zu einer reinen Wildniß geworden zu sein scheinen. Von einem

Forstgesetze ist keine Rede; daher Kauf nach Veräußerung der Forsten. S. Vocke, „Steuern des britischen Staats“, S. 141—146. Daneben ist die eigentliche Forstgesetzgebung in dem Code forestier (Gesetz vom 21. Mai 1827) sehr ausführlich und ganz im Sinne der rationellen Erhaltung der Forsten streng geordnet, sowol die Nutzung als die Fällung und die Pflanzung. Die Gesammtheit der darauf bezüglichen Grundsätze bezeichnet man als das Régime forestier, unter welchem sowol die Staats- wie die Privatforsten stehen; namentlich strenge Vorschriften über den Verkauf (Licitation).

C. Der Bergbau des Staats.

Bei dem Bergbau treten nun im wesentlichen dieselben Verhältnisse ein wie bei den Forsten. Zuerst und vor allen Dingen ist er die Production einer der allgemeinen und absoluten Bedingungen der Volkswirthschaft. Es ist daher eine Forderung der letztern, daß kein Privatrecht, also auch nicht das des Staats, so weit gehen dürfe, um diese Production zu beeinträchtigen, sondern daß vielmehr die Verwaltung die öffentlich rechtliche Ordnung und Förderung des Bergbaues herzustellen habe. Diesem Grundsatze muß sich auch der Staat unterwerfen, so weit er überhaupt ein Bergwerkbesitzer ist, und so entsteht hier dasselbe Verhältniß wie beim Forstwesen, daß nämlich aus dem thatsächlichen Eigenthume des Staats an seinen eigenen Bergwerken einerseits und der noch unbestimmten Vorstellung von Oberhoheit und Oberaufsicht desselben über die Privatbergwerke andererseits, auch hier sich der historische Begriff des Bergregals als Zusammenfassen beider entwickelt hat, der sich dann, gerade wie bei den Forsten, mit unserm Jahrhundert in die zwei Theile die eigentlich öffentlich rechtliche Berggesetzgebung und Verwaltung für allen bergmännischen Betrieb, und die finanzielle Bergwerksverwaltung für die dem Staate gehörigen Bergwerke spaltet. Auch hier muß durchaus die unklare Vorstellung vom Bergregal beseitigt werden; dann erst ist es möglich, das Princip und Gebiet des verwaltungsrechtlichen vom finanziellen Bergbetriebe zu scheiden und beide, wie es sich gehört, für sich zu behandeln.

a) Was nun zuerst den Bergbau und sein allgemeines Verwaltungsrecht betrifft, so hat die Finanzwissenschaft dieselben als bekannt vorauszusetzen. Es ist gar kein Zweifel, daß die Finanz-

verwaltung im ganzen wie im einzelnen sich der allgemeinen Berggesetzgebung zu unterwerfen hat. Die finanzielle Frage hat mit diesem Gesichtspunkte gar nichts zu thun. Ihre Entscheidung beruht vielmehr auf wesentlich andern Grundsätzen.

b) Der finanzielle Standpunkt bei der Behandlung des Bergbaues für den Staat hat zwei Seiten. Es handelt sich zuerst um den wirthschaftlichen Inhalt des Restes der alten Idee des Bergregals, dann aber, nachdem die Betriebs- und Ertragswirthschaft durch die allgemeine Berggesetzgebung festgestellt sind, um die Frage nach dem Uebergange auch der Bergwerke in das Privateigenthum.

Was den ersten Punkt betrifft, so ist es wol niemand mehr zweifelhaft, daß das Bergregal jetzt gar keinen privatrechtlichen Anspruch des Staats an den Betrieb oder die Ueberlassung der meisten Bergbauunternehmungen enthält. Der Bergbau ist nach allen Seiten hin ein freies Unternehmen wie jedes andere, das nur nach den allgemeinen Grundsätzen des Bergrechts betrieben werden muß. Nur Eine Ausnahme ist hier zulässig, und diese ist selbst wieder principiell unzulässig. Das ist die des Monopols für Bergbauproducte, zuerst Salz, und dann etwa noch Schwefel. Ueber diesen Theil entscheidet dann die Frage nach der Aufrechthaltung des Monopols. In der Sache selbst ist kein Zweifel. Es folgt daraus, daß die wirklich ins Leben getretenen Bergwerksunternehmungen der Besteuerung nicht etwa, wie man es früher nannte, im Sinne und Namen des Bergwerksregals unterliegen, sondern daß diese Besteuerung gar nichts anderes ist als eine gewöhnliche Erwerbsteuer, welche selbst wieder nur durch die besondere Natur des Kapitals und der Production hier eine besondere Gestalt empfängt. Mit der Regalität soll die Bergwerksbesteuerung gar nichts zu thun haben.

Wichtig dagegen ist der zweite Punkt, die Veräußerung der Bergwerke, und hier ist wieder zu unterscheiden die Frage nach dem Princip, und die Frage nach seiner Ausführung.

Das Princip ist sehr einfach. Der Bergbau ist eine Unternehmung; der Staat ist seiner Natur nach weder berufen noch seinem Organismus nach fähig, Unternehmungen zu leiten. Der Bergbau ist daher in den Händen des Staats ebenso wenig berechtigt wie jede andere Unternehmung. Reproductiv wirken, die

Vermehrung des Stoffes durch seine Thätigkeit erzeugen wie bei den Forsten, kann der Staat beim Bergbau nicht; dafür, daß er rationell producire, sorgen ohnehin die öffentlichen Bergbauordnungen, denen er unterworfen ist wie jeder Private. Es ist daher gar kein Grund vorhanden, daß der Staat die Bergwerke selbst behalte; er soll sie grundsätzlich veräußern. Daß die Monopole eine Ausnahme bilden, soweit sie noch existiren, ist bereits erwähnt. Dieses Gebiet erscheint daher abgeschlossen.

Die einzig übrigbleibende Frage ist dann noch die nach der Art und Weise der Veräußerung. Hier nun ist ohne Zweifel die Natur des Bergbaues maßgebend. Grundsatz ist, daß nur das große Kapital fähig ist, den Bergbau ohne jene Hast des Erwerbes zu betreiben, die zum Raubbaue führt. Die Verwaltung muß daher überhaupt wünschen, daß der Bergbau womöglich durch große Actienkapitale betrieben werde; und aus demselben Grunde meinen wir, daß der Staat bei seiner Veräußerung der Bergwerke danach streben sollte, sie in die Hände solcher Actiengesellschaften zu bringen, da sie ohne Zweifel die beste Garantie für den ganz rationellen Abbau geben. Es ist gar kein Grund vorhanden, dabei die Bergwerke auf edle Metalle auszunehmen. Uebrigens ist die Sache nicht von großer Bedeutung, da ohnehin die meisten Bergwerke in den Händen von Privatunternehmern sind, und die technischen Grundsätze vollkommen feststehen.

Es ist gerade die Lehre vom Bergbau in der Finanzwissenschaft, der wir die strenge Unterscheidung des finanziellen und verwaltungsrechtlichen Standpunktes zu danken haben. Während Justi noch das Bergregal als eine wesentliche Einnahmequelle ansieht und den mercantilistischen Grundsatz festhält, daß der Staat die Bergwerke auf edle Metalle auch mit Verlust treiben müsse, beginnt mit Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 375 und namentlich mit Malchus, „Finanzwissenschaft", I, §. 19—24, der Gedanke durchzugreifen und auch statistisch nachgewiesen zu werden, daß der Staat veräußern müsse. So auch Rau, „Finanzwissenschaft", I, §. 172. Vgl. Stein, „Volkswirthschaftslehre", S. 489. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 153 hat nichts Neues. Den reichhaltigsten Stoff über das Bergregal bietet auch hier Mittermaier, „Das Privatrecht", I, §. 241. — In Preußen hat das Princip der Regalität am längsten einen praktischen Sinn gehabt, indem nach dem alten vom „Allgemeinen Landrecht", II, 16. 82 formulirten Grundsatze das Recht, einen Bergbau zu betreiben, nur vom Staate verliehen werden konnte, der letztere aber sich außerdem

die ganze Leitung des Bergbaues vorbehält (Directionsbetrieb), was erst mit dem Gesetze vom 21. Mai 1860 beseitigt ist. In Oesterreich hat das große Berggesetz vom 23. Mai 1854 die Grundsätze des Erwerbes und Betriebes geordnet; das Patent vom 24. October 1865 hat den letzten Rest des Bergregals mit der Aufhebung der Verpflichtung der Bergwerke beseitigt, ihre Production an edeln Metallen der Münze abzutreten. Frankreich hat weder den Begriff des Bergwerkregals noch eigene Staatsbergwerke. Die Regalität des Bergbaues in England auf Gold und Silber ist gleichfalls jetzt beseitigt; Vocke, „Britische Steuern", S. 146. 147. — Besteuerung des Bergbaues s. unter Steuern.

D. Jagd und Fischerei.

Jagd und Fischerei bilden nur insofern einen besondern Gegenstand der Staatsgüter und ihrer Verwaltung, als sie nicht einen integrirenden Theil des sonstigen Besitzes des Staats ausmachen. Sie sind alsdann Eigenthum am Benutzungsrechte; und man nennt sie Regalien in dem Sinne, daß man sie als wirthschaftlichen Ausfluß der rechtlichen Selbstherrlichkeit des Staats betrachtet.

Nur in wenig Fällen kann der Staat ein Jagdrecht selbst benutzen, das ihm anderswo als in den eigenen Forsten zusteht. Die Fischerei wird da, wo der Staat sie auf öffentlichen Gewässern hat, stets durch Private ausgeübt werden müssen. Die Jagd wird daher eine Quelle der Einnahmen durch Verpachtung; die Fischerei gleichfalls, nur daß bei der letztern der Pacht zugleich den Charakter einer Gewerbsteuer hat.

Die wichtigste Frage ist die, ob der Staat seine Jagd auf nicht ihm eigenthümlich gehörigem Boden behalten und verpachten oder sie den Einzelnen, bezüglich den Gemeinden, überlassen soll. Es ist eigentlich für das letztere um so weniger Grund vorhanden, als meistens bei der Verwaltung der Jagd durch die Gemeinden selbst dieselbe nur selten nach ihrem wahren Ertrage geschätzt wird. Im übrigen gelten für Jagd und Fischerei da, wo sie als Einnahmequelle des Staats vorkommen, ihre eigenthümlichen fachgemäßen Grundsätze.

Während Sonnenfels III, 251 noch das Jagdregal als ein Hoheitsrecht des Staats im ganzen Lande „als eine dem Fürsten

vorbehaltene Ergötzung oder auch als ein ausschließliches Nutzungsrecht" ansieht, ist mit unserm Jahrhundert diese Auffassung gänzlich beseitigt, und die Aufhebung dieses Rechts, wo es außerhalb der Staatsforsten besteht, einstimmig gefordert; so schon Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 336; dann Lotz, III, 136 und Klüber, „Oeffentliches Recht", §. 356. Malchus scheidet sehr klar Jagdhoheit als Verwaltung der Jagd vom Jagdregal und dem Jagdrecht, I, §. 18, besser als Rau, I, §. 192—196. Bei Pfeiffer erscheint noch ein „Jagdmonopol", in dem die Vorstellungen wieder gründlich verwirrt werden; I, S. 217; Umpfenbach hat mit der Berührung der Sache selbst auch jeden Irrthum vermieden. Uebrigens ist das eigentliche Jagdregal wol fast allenthalben verschwunden und die Jagd des Staats steht unter den allgemeinen Jagdgesetzen.

E. Erwerb durch Anfall.

Der Staat als allgemeine Persönlichkeit tritt stets da als privatrechtlicher Nachfolger auf, wo keine einzelne Persönlichkeit mehr ein Recht zur Nachfolge aufzeigen kann. Der Erwerb durch Anfall ist nun zwar im einzelnen in den verschiedenen Staaten verschieden bestimmt, allein im allgemeinen beruht er auf dem angegebenen Grundsatze. Der Staat macht daher durch dieses Recht eine Einnahme, die man als außerordentliche bezeichnen muß. Von besondern Grundsätzen für die Verwaltung solcher Erwerbe kann nun um so weniger die Rede sein, als das Object, wenn es in Güterkapitalien besteht, unter die Principien für Staatsgüter oder Gewerbe fällt; besteht es in Geldkapitalien, so wird es naturgemäß als Einnahme der Kasse in Rechnung gebracht, wo es erhoben wird, und mit den übrigen Einnahmen verwendet.

Das Heimfallsrecht theils bei Erbschaften, theils bei Auswanderungen bildete bekanntlich früher eine nicht unbedeutende Einnahmequelle für die Finanzen. Sein Grund war aber kein wirthschaftlicher, sondern ein rechtlicher; der Staat hatte dieses Recht als oberster Lehnsherr gegenüber den aussterbenden Vasallen und als Grundherr gegenüber den einzelnen Unterthanen. Jetzt sind diese Rechte weggefallen, und das Anfallsrecht ist auf ein sehr beschränktes Maß zurückgeführt. Uebrigens bestehen hier noch manche Reste aus den Rechten früherer Zeit, die man wol am besten mit Malchus (I, §. 44) als Fiscalrechte (jura fisci) bezeichnen kann. Sie sind ohne Bedeutung für die Staatswirthschaft, oft aber höchst lästig für die Einzelnen und daher

am besten soweit als möglich zu beseitigen. Die Finanzwissenschaft hat sich damit fast gar nicht beschäftigt; in der That erscheint das Ganze als eine Angelegenheit der Finanzprocuratur.

F. Gewerbliche Unternehmungen des Staats.

Die gewerblichen Unternehmungen des Staats sind diejenigen, bei welchen er nach den Grundsätzen der Privatwirthschaft durch gewerbliche Betriebe eine Einnahme zu machen strebt.

Ursprünglich hatten die Staaten nur diejenigen Gewerbe, welche mit dem Besitze der Domänen unmittelbar verbunden waren. Dann trat während längerer Zeit das Princip in den Vordergrund, daß der Staat mit eigenen Mitteln mindestens die größten und wichtigsten Gewerbe betreiben müsse; freilich schon damals mehr von dem Gesichtspunkte von Musterunternehmungen als von dem einer eigenen Erwerbsquelle. In der gegenwärtigen Zeit ist man wol allgemein überzeugt, daß der Staat weder sich selbst noch dem Ganzen Nutzen bringt, wenn er Gewerbe besitzt und betreibt. Sie kommen daher nur noch ausnahmsweise vor, und zwar in den Fällen, wo die Verhältnisse gewisse Unternehmungen nur durch wirthschaftliche Anstrengungen des Staats möglich machen, während sie dennoch Bedingungen der gesammten Entwickelung sind, wie Eisenbahnen, Telegraphenlinien, Dampfschifffahrtslinien u. a. m.; oder da, wo der Staat die Production gewisser Güter nicht von der Einzelwirthschaft, ihrem Vorhandensein und ihren Interessen abhängig machen kann, wie bei militärischen Productionen, Staatsdruckereien, Papierfabriken; oder endlich da, wo der Staat Musterunternehmungen aufstellen will, wie die Gobelinsfabriken, Porzellanmanufacturen und ähnliche. In allen diesen Fällen ist die Verwaltung eine rein wirthschaftliche; ihre Grundsätze liegen in der Natur der einzelnen Unternehmung selbst, und nur die höchste Leitung und die Controle fällt unter die eigentliche Finanzverwaltung.

Adam Smith ist wol der erste, der sich ganz entschieden gegen die Gewerbe als Einnahmequelle der Finanzen ausgesprochen hat. (Buch 5, Kap. 2): „Es gibt kaum zwei Dinge, die ihrem Wesen nach so verschieden sind als die Natur eines Kaufmanns und die des Souveräns.“ Say folgte ihm in dieser Ansicht (7. Kap. 26). Die Lehre von den Staatsgewerben blieb von da an nur noch in der

Kameralwissenschaft heimisch; soweit die gewerblichen Unternehmungen der Staaten durch das öffentliche Wohl geboten sind, gehören sie nunmehr der Verwaltungslehre, und der allgemeine Grundsatz gilt durchgreifend, daß keine gewerbliche Unternehmung eines Staats mehr um des bürgerlichen Erwerbs, sondern nur um eines höhern Zweckes willen hergestellt werden darf, dem der Erwerb nöthigenfalls unterzuordnen ist. Die deutsche Literatur folgte ganz der Initiative Adam Smith's. Schon bei Malchus sind sie ganz verschwunden; Pfeiffer wiederholt a. a. O. das Allgemeine, S. 99; specielle Angaben S. 3. Es ist das Ganze kaum noch ein Gegenstand der Finanzwissenschaft.

G. Musterdomänen.

Unter den Musterdomänen, volkswirthschaftlichen oder absoluten Domänen verstehen wir diejenigen Grundbesitzungen des Staats, die er nicht um ihres Ertrags oder Werths willen hat, sondern die in seiner Hand nur Mittel für die landwirthschaftliche Entwickelung sind.

Dahin gehören namentlich die Musterwirthschaften, die Besitzungen landwirthschaftlicher Schulen und Lehranstalten, die Gestüte und Aehnliches.

Es leuchtet ein, daß hier die Verwaltung durchaus nicht vom finanziellen Gesichtspunkte ausgehen kann, und daß diese Art der Domänen daher nur durch ihre Substanz Gegenstand der Finanzen ist, während der Ertrag meistens wieder dem Betriebe für die ihm eigenthümlichen Zwecke zufällt. Die Lehre von dieser Verwaltung gehört daher auch der Verwaltungslehre im allgemeinen an; im einzelnen ist sie Sache der Fachmänner.

Nur Rau hat diese Art von Domänen noch in der Finanzwissenschaft fortgeführt (§. 106) und eigentlich mit gutem Rechte, denn sie gehören dem Staatsgute und haben ihren Ertrag und ihre Verwaltung wie jede andere Domäne. Nur versteht es sich allerdings, daß man keine allgemein finanziellen Grundsätze darüber aufstellen kann, sondern daß sie, je nach ihrer Natur und ihrem speciellen Zweck, aber stets ohne Rücksicht auf ihren Ertrag verwaltet werden. Sie bilden daher eigentlich den Uebergang vom Staatsbesitze zu den Staatsgütern. Ueber die wirthschaftlichen Ergebnisse der „Kameralhöfe" Rau, a. a. O. N. a.

H. Gefälle.

Die Gefälle umfassen die Gesammtheit aller Einnahmen, welche der Staat weder als Staat noch als privatrechtlich Berechtigter bezieht, sondern nach den Grundsätzen der feudalen Ordnung entweder als Lehnsherr oder als Grundherr von den nach dem frühern Lehnsrechte Verpflichteten zu erheben hat.

Sie scheiden sich in zwei große Gruppen, die einen wesentlich verschiedenen Charakter haben.

Die erste dieser Gruppen bilden diejenigen Gefälle, welche dem Staate von den Grundherrschaften, deren Lehnsherr der Staat war, geleistet wurden. Dahin gehören im weitern Sinne auch die Gefälle aller Art von bäuerlichen Freigütern, bei denen sehr oft die alte Steuer mit den spätern Gefällen verschmolzen oder verwechselt ist. Die grundherrlichen Gefälle erscheinen da, wo der Staat Grundherr über die auf seinem Grund und Boden wohnenden Hintersassen war, und in dieser Beziehung sind die Verhältnisse des Staats denen der übrigen Grundherren im Princip immer, in Form, Art und Maß sehr häufig gleich.

Während der Lehnsepoche bildeten die Gefälle natürlich einen höchst bedeutenden Zweig der Staatseinnahme. Die lehnsherrlichen Gefälle sind dann aus verschiedenen Gründen zuerst sehr verringert worden, während die grundherrlichen geblieben sind. Die neuere Zeit, die Vertreterin der Selbständigkeit und wirthschaftlichen Freiheit des bäuerlichen Grundbesitzes, hat nun das Princip durchgeführt, die Grundherrlichkeit überall aufzuheben, und fast in ganz Europa sind die Staaten ihren eigenen Angehörigen darin mit glänzendem Beispiel vorangegangen. Die Gefälle sind dadurch in einigen Staaten gänzlich verschwunden, in andern bestehen noch gewisse Reste derselben, deren Verwaltung meistens den Steuerbehörden obliegt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß sie auch hier allmählich einer geordneten Ablösung entgegengehen, da sie neben der gänzlichen Aufhebung der grundherrlichen Gefälle als eine Anomalie erscheinen, bei der nur Form und Zeit der Ablösung, nicht aber die letztere selbst zweifelhaft sein kann.

Diese neueste Entwickelung, im höchsten Grade segensreich für alle Staaten Europas, hat daher ein ganzes, einst sehr wich-

tiges Gebiet aus der Staatslehre verschwinden lassen, in welchem die Finanzwissenschaft und die Verwaltungslehre auf das innigste miteinander verschmolzen waren. Das war die Theorie der Grundentlastung. Es ist in dieser Beziehung die Hauptfrage so wenig unklar oder bestritten, daß man die Frage und den Gegenstand selbst in Princip und gesetzlicher Anordnung als definitiv erledigt betrachten kann, und daß das bereits Geschehene die feste Richtschnur für dasjenige gibt, was noch zu thun übrigbleibt. In jedem Falle steht fest, daß der Gesichtspunkt der bloßen finanziellen Einnahme sich dem des volkswirthschaftlichen Rechts hier in jeder Rücksicht unterordnet.

Die zweite Gruppe enthält alle diejenigen Einnahmen, welche der Staat unter der Kategorie der Geldstrafen oder Bußen bezieht. Sie bilden den Uebergang von der Staatswirthschaft zur Rechtspflege, indem ihr Princip mit der Finanzverwaltung gar nichts zu thun hat, sondern nur ihr Betrag in die Einnahmen des Staats fällt. Dieses Gebiet bildet daher auch keinen Theil der Finanzwissenschaft. Es muß genügen, es hier aufgeführt zu haben.

Es ist natürlich, daß das ganze Gefällwesen in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ist und daher der Regel nach auch besondere Grundsätze und Einrichtungen dafür bestehen. In Frankreich kann das Gefällwesen gar nicht mehr vorkommen. In den deutschen Staaten sind die Gefälle dem Namen wie dem Ertrage nach sehr verschieden; s. Rau, §. 156 fg. In Oesterreich sind die Gefällverhältnisse wieder innerhalb der einzelnen Provinzen sehr abweichend und haben noch keine wissenschaftliche Darstellung gefunden. Doch ist die Summe, welche durch Gefälle einkommt, sehr bedeutend. Manche Unklarheit entsteht auch hier durch den Ausdruck, indem man namentlich in Oesterreich als Gefälle sehr häufig verschiedene Gebühren sowol als verschiedene Formen der Verzehrungssteuer bezeichnet. Uebrigens ist das ganze Gebiet im Verschwinden begriffen. Vgl. über die Bedeutung des Wortes für Oesterreich Dessary, a. a. O., §. 25. Ueber die Jura Fisci s. Sonnenfels, §. 111; Malchus, §. 31. Es kann keine Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, die Geschichte um der Geschichte willen darzustellen. Für die Gegenwart hat nur das Verschwinden der alten Gefälle noch ein meist ganz örtliches Interesse. Uebrigens ist in einigen Staaten die Einnahme daraus nicht ohne Bedeutung. In Preußen gaben die Gefälle aller Art 1849 noch 3,974000 Thlr.; gegenwärtig nur noch 4—500000 Thlr. In Würtemberg 1845—47 für 1,476000 Fl. Zehnten und 594000 Fl. zinspflichtige Güter, die aber jetzt fast ganz abgelöst sind. S. auch

Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, S. 171 fg. Die Geschichte der Grundentlastung und damit der Befreiung von den Gefällen aller Art für England, Frankreich und Deutschland mit allen Quellen bei Stein, „Innere Verwaltung", B. 7, Entwährungslehre; für England vgl. außer Gneist besonders Vocke, „Britische Steuern", S. 161—65 (die Juden als Theil der Domänen in England) und die „Geschichte der Lehnshoheit", S. 166 fg.

Was die Geldstrafen betrifft, so verweisen wir über das Princip derselben auf Stein, „Polizeirecht" („Innere Verwaltung" B. 4.) Die Entscheidung über die ganze Frage, die der Finanzwissenschaft nicht gehört, ist ein Theil der Innern Verwaltungslehre.

Zweites Hauptstück.

Die Regalien.

Begriff und Elemente der Geschichte.

Es erscheint bei dem gegenwärtigen Zustande der Frage nach Wesen und Bedeutung der Regalien ziemlich nutzlos, an einer Stelle, wo es doch nur beiläufig geschehen könnte, sich über die formale Definition der Regalien zu streiten. Wir stellen daher einfach als Ausgangspunkt den Satz auf, daß wir streng den historischen Begriff der Regalien von dem gegenwärtigen scheiden; daß wir jede Discussion über den erstern für sehr berechtigt halten, daß wir aber überzeugt sind, daß für unsere Gegenwart und speciell für die Finanzwissenschaft nur noch der Begriff zuläßig ist, nach welchem die Regalien als die wirthschaftlichen Hoheitsrechte des Staats bezeichnet werden müssen. Und die Grundlage dieser Auffassung glauben wir in einfachster Weise in der Geschichte der Regalien selbst suchen zu müssen, die ihrerseits so klar erscheint, daß man bei allem Streite im einzelnen wol nur wenig Zweifel im ganzen haben kann.

Das, was wir die Regalien im historischen Sinne nennen, beginnt mit der Zeit, wo das Königthum seinerseits beginnt, die ersten Anfänge einer selbständigen Verwaltung, die von der Grundherrlichkeit unabhängig werden will, zu entwickeln. Die Regalität fängt daher gleich anfangs an, die beiden großen Ele-

mente zu zeigen, welche bis zum heutigen Tage dieselben beherrschen. Die Fürsten ergreifen den Gedanken mit aller Energie, erstlich weil die Regalität ihnen ein von den Grundherren unabhängiges Einkommen verleiht, zweitens weil sie die Fähigkeit hat, eine selbstthätige, von dem öffentlichen Rechte der Grundherrlichkeit unabhängige Verwaltung zu beginnen und durchzuführen. Allerdings stehen beide Elemente in dem Verhältnisse zueinander, daß die Regalität jahrhundertelang nur das erste bedeutet und erst mit dem 17. Jahrhundert das zweite Element entwickelt. Aber beide Epochen haben das gemeinsam, daß in der Regalität das Fürstenthum dem damaligen Volke und seiner Geschlechts- und Ständeordnung gegenübertritt. Sie sind die Welt der fürstlichen Regierung und Finanzverwaltung im Gegensatze zu derjenigen, an welcher die Landstände sich betheiligen. Erst in unserm Jahrhundert tritt die dritte Epoche ein, in welcher dieser Gegensatz verschwindet und die Regalien, auf ihr letztes dauerndes Gebiet zurückgeführt, zugleich ihr eigentlich staatswirthschaftliches Princip empfangen. Und wir glauben diese drei Epochen am kürzesten zu bezeichnen, indem wir die Zeit der eigentlichen Regalien, die Zeit der verwaltungsrechtlichen und die Zeit der wirthschaftlichen Hoheitsrechte unterscheiden.

Der Charakter dieser drei Epochen ist ein einfacher.

Ursprünglich, in der ersten Epoche, drückt die Regalität den Gedanken aus, daß der Fürst das Recht auf alles dasjenige habe, was nicht dem Einzelnen gehört, weil er eben der persönliche Ausdruck und Vertreter der Gemeinschaft des Volks ist. Diese abstracte Idee der Regalität ist zwar ebenso undefinirbar, aber dennoch ebenso praktisch und vermöge des allgemeinen Gefühls ebenso gültig als die Idee der „fides". Von Bedeutung wird sie erst da, wo sie die Fähigkeit zeigt, nicht mehr blos als Lehn verliehen werden zu können, wie die alten Domänen nach der Eroberung, sondern vielmehr dem Fürsten eine nur ihm gehörige Einnahme zu verschaffen. Mit dieser Fähigkeit und mit dem gleichzeitig entstehenden größern Bedürfniß der ihrer Würde sich allmählich bewußt werdenden Krone entsteht naturgemäß das Streben, die Regalien immer weiter auszudehnen. Unterstützt von der entstehenden Geltung des Römischen Rechts und von der wachsenden Macht der Fürsten dehnen sich damit die Regalien

allmählich weiter und weiter aus und werden mit dem 15. und 16. Jahrhundert die Stellvertreter der allgemeinen Besteuerung, an der das Fürstenthum um so fester hielt, als bis zum 17. Jahrhundert jede Steuer nur als ein „Geschenk" der Stände angesehen wird. So entsteht das System der Regalien, das sich allmählich über alle innern Verhältnisse ausdehnt, sodaß Klock (De Aerario) nicht weniger als 400 Regalien weiß. Dabei verschwindet allerdings vorderhand das Element der Verwaltung, die Einnahme ist die Hauptsache; und das wird erst anders in der folgenden Epoche.

Diese — die Epoche der verwaltungsrechtlichen Regalität — beginnt da, wo die Steuern eintreten. Damit scheiden sich die Regalien. Diejenigen, welche nichts als eine Form der Steuern sind, wie die Zölle und Monopole, behalten zwar, zum Nachtheil der Klarheit, den Namen der Regalien, werden aber die Grundlage des Steuersystems. Diejenigen dagegen, welche einen verwaltungsrechtlichen Inhalt haben, werden nun zum Gegenstande der selbstthätigen Thätigkeit der neu entstehenden Regierung, die alsbald in die alten abgeschlossenen Selbstverwaltungskörper der Grundherren und Gemeinden hineingreift, die Thätigkeit derselben sich unterwirft und nun nach einem Rechtstitel sucht, um die alten Berechtigungen derselben brechen zu können. Dieser Rechtstitel ist im Grunde derselbe wie der für die alten Regalien; er ist die sich entfaltende Idee des Staats; und diese auf die einzelnen Verwaltungsgebiete angewendete Idee des höchsten Staatsrechts erzeugt nun Begriff und Wort der „Hoheiten" des Staats. Jeder Theil der Verwaltung wird jetzt im Namen einer solchen Hoheit durch das Königthum, das allein herrscht, mit neuen Gesetzen und neuen Organen versehen; es gibt eine „Finanzhoheit", eine „Justizhoheit", eine „Polizeihoheit", sogar eine „Amtshoheit", die dann im Speciellen wieder zu einer ganzen Reihe von einzelnen „Hoheiten" wird, je nachdem die einzelnen Gebiete der Verwaltung sich zu selbstthätigen Gesetzgebungen und Anstalten herausbilden — eine Wegehoheit, Forsthoheit u. s. w. Daneben besteht das alte Regal fort, und das ist der Grund der Verwirrung der Begriffe, die mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts eintritt und auf das unserige übergeht. Denn da man gewisse Dinge denn doch nicht als „Hoheiten" füglich bezeichnen konnte, wie

„Salzhoheit“, „Tabackshoheit“ u. s. w., so griff man, um alle diese Rechte doch unter Einen Gesichtspunkt zu bringen, wieder zum Worte „Regal“, nannte auch die eigentlichen Hoheiten Regalien, sprach ohne Unterscheidung von Finanzregal und Finanzhoheit, Justizregal und Justizhoheit, von Wege-, Wasser-, Berg-, Salz-, Münz-, Postregal u. s. w., und die Verwirrung war fertig. Indeß war allen diesen Hoheiten und Regalien Eins gemeinsam: das war der Gedanke, daß sie alle das selbständige und gegenüber dem alten ständischen Rechte unantastbare Gebiet der landesherrlichen Regierung bildeten; in ihnen allen stand das Königthum dem Volke gegenüber und schloß das letztere von jeder Theilnahme aus, und die Lehre von den Regalien war damit die Lehre von der selbständigen Verwaltung der Krone in Finanzen, Justiz und Innerm, wobei die eigentlichen Regalien wesentlich den Finanzen zufielen. Das ist der Charakter der zweiten Epoche, der Epoche der verwaltungsrechtlichen Hoheiten, in der die Grenze zwischen dem finanziellen und dem administrativen Element bereits aus dem Bewußtsein verschwindet.

Damit nun erklärt sich auch der Zustand, mit dem die „Regalität“ in unser Jahrhundert hineintritt. England, in welchem seit der Revolution von 1688 kein solcher formeller Gegensatz zwischen Fürst und Volk mehr juristisch formulirt werden kann und jede Steuer vom Volke ausgeht, hat überhaupt seit Aufhebung der Lehnshoheit durch 12 Ch. II, 24 keine Regalien mehr. Frankreich vernichtete die letzte Spur der droits de la Couronne durch die Revolution von 1789, und seit dieser Zeit verschwindet auch die letzte Spur von einem Bewußtsein der „Regalität“ sowol auf finanziellem als auf verwaltungsrechtlichem Gebiete. Nur Deutschland mit seinen meist verfassungslosen oder in ihrer Verfassung höchst beschränkten Staaten behielt die Regalität in Theorie und Praxis bei und schleppt sie ein halbes Jahrhundert durch seine Wissenschaft mit sich fort, weil es sich von der Vorstellung eines Gegensatzes zwischen Fürst und Volk sowol in Finanzen als in Verwaltung in seinem Ringen nach Verfassung nicht losmachen kann. In der That hat die alte Regalität bei den Zuständen der deutschen Verfassungen bis 1848 noch einen Sinn, und daß sie ihn hatte, war dann ein Beweis, wie weit wir noch zurück waren. Aber nach 1848 sollte

kein deutscher Staatsrechtslehrer mehr von den „Regalien" der alten Zeit reden. Es gibt keine finanziellen oder administrativen Regalien der „Krone" mehr; die Staatswirthschaft wie die Verwaltung beruhen auf dem Gesetze des Staats; das alte Regal ist verschwunden; alle Thätigkeit des Staats und alle Rechte desselben gehören dem Volke; und wenn daher jetzt der Staat für eine Thätigkeit seiner Regierung ein Sonderrecht und eine Sondereinnahme in Anspruch nimmt, so muß dasselbe nicht mehr durch ein Sonderrecht der Krone, sondern durch ein höheres Bedürfniß der Verwaltung begründet werden. Ist nun auch jetzt noch ein solches da, so kann man es allerdings gern ein „Regal" nennen, um der Tradition entgegenzukommen; allein in Wahrheit ist es kein Regal mehr, sondern eine von der Verwaltung geforderte Anstalt, deren Leistung zugleich einen Ertrag gibt. Eine solche Anstalt beruht dann auf dem Wesen des Staats und nicht auf einem speciellen Rechtstitel; und in diesem Sinne nennen wir dieselbe um ihrer Ertragsleistung willen ein wirthschaftliches Hoheitsrecht. Das ist der gegenwärtige Begriff der Regalien, und in diesem Sinne finden sie ihren Platz in Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre.

Ein Regal ist demgemäß diejenige wirthschaftliche Unternehmung, deren Existenz und gesicherte Ordnung als eine absolute und allgemeine Bedingung der wirthschaftlichen Wohlfahrt eines Volks erscheint, und die ebendeshalb nicht dem Zufall oder der Willkür der Einzelnen in ihrer Begründung und Durchführung überlassen werden kann.

Die „Regalität" unserer Zeit ist demnach dasjenige Princip, vermöge dessen der Staat im allgemeinen Interesse der volkswirthschaftlichen Entwickelung ausnahmsweise die Ausschließlichkeit für solche Unternehmungen für die Regierung fordern soll und fordert.

Es ist daher weder ein Regal vorhanden, wo der Staat, wie bei den Monopolen, eine Steuerform aufstellt, noch da, wo er, wie bei der Verleihung von Bergwerksrechten, im allgemeinen Interesse das Expropriations- und Oberaufsichtsrecht anwendet; noch viel weniger da, wo er rein administrative Maßregeln durchführt; am wenigsten da, wo er, wie bei eigenen Forsten oder Gewässern, ein Einkommen aus seinen Domänen bezieht.

Ein Regal ist im Gegentheil eine Unternehmung, die vor

allen Dingen als ein allgemeines, organisches und dauerndes Verwaltungsinstitut erscheint, welches der Staatswirthschaft nicht in seinem Princip, sondern nur in seinen Einnahme- und Ausgabeverhältnissen angehört. Die Regalität hat ihrem Princip nach da aufzuhören, wo der Zweck durch ein Privatunternehmen erreicht werden kann.

Es würde ein entschiedener Gewinn für die Klarheit der Sache und für das richtige Verständniß der Regalienverwaltung sein, wenn man diesen einfachen Begriff der Regalität an die Stelle der historisch überkommenen Unklarheit stellte. Und das um so mehr, als sich erst aus diesem Begriffe die Arten und die Principien der Verwaltung ergeben können.

Schon Sonnenfels („Finanzwissenschaft", §. 108 fg.) hat mit größter Klarheit den obigen Begriff der Regalien aufgestellt, indem er die Regalien, „die ihrer Wesenheit nach bloße Steuern und Abgaben sind", von denen unterscheidet, „die als Hülfstheile zur Beförderung der Polizei und Handlung beitragen". Da man in Deutschland so viele französische Bücher zu lesen hatte, so hat man auch hier von diesem so bedeutenden deutschen Schriftsteller durchaus keine Notiz genommen. Die richtige Vorstellung von dem Wesen der Regalien knüpft sich in der deutschen Literatur an die Frage: ob es nützlich sei, daß der Staat gewisse Gewerbe als Regal betreibe, oder der Privatmann? und arbeitet sich auf diesem Wege mühsam zu dem Rau'schen Standpunkt, der Historisches und Politisches in Unklarheit gemischt festhält. (Siehe Jakob, §. 309 fg.; Malchus, §. 24. fg.; Rau, §. 166 fg. Die neuesten Forscher, wie Max Wirth („Nationalökonomie", II, 330) haben die Unbequemlichkeit vermieden, der Sache auf den Grund zu gehen, und das ganze Gebiet in einer halben Seite erledigt oder wie Pfeiffer die Regalien mit den Monopolen verwechselt, ohne zu sehen, daß zum Monopol schon dem Wortlaut nach Kauf und Verkauf gehört, was weder bei Post noch bei Münze der Fall ist, während es klar genug scheint, daß das Monopol nur eine Steuererhebungsform, das Regal dagegen eine Verwaltungsmaßregel ist. Bei den Engländern ist von dem Begriffe natürlich gar keine Rede, wie sie denn überhaupt keine Finanzwissenschaft haben. In Frankreich hat man dagegen die Sache praktisch durchaus richtig aufgefaßt; von Regalien ist keine Rede, sondern, wie Hock's Werk es zeigt, hat man einfach die sogenannten Regalien als Theile des Steuerwesens (Kap. VII: Zucker, Taback, Schießpulver) oder als selbständigen Verwaltungstheil (Kap. I, 3: Münzwesen; Kap. IX: Postwesen) aufgefaßt. Es ist zu hoffen, daß wir diesem Beispiele folgen werden. Uebrigens glauben wir trotz Pötl's Angriff auf unsere Auffassung die ganze Sache hier nicht austragen zu können.

Die Arten und das Verwaltungsprincip der Regalien.

Aus dem oben entwickelten Begriffe der Regalität geht nun einerseits sowol das System der Regalien als andererseits das Princip ihrer Verwaltung hervor. Die Entwickelung beider wird praktisch am klarsten beweisen, wie tief verschieden die Regalität der gegenwärtigen dritten Epoche von der der frühern ist. Was nämlich zuerst die Arten der Regalien betrifft, so beruhen dieselben nicht mehr wie in frühern Zeiten auf einem historisch erworbenen Rechte der Regalität, sondern ihre Existenz und ihr Recht sind jetzt Consequenzen der Forderungen der Verwaltung und ihr Recht eine juristische Formulirung für die Anwendung der Verwaltungsprincipien. Es gibt daher keine Regalien mehr, weil der Staat ein Recht auf dieselben hat, sondern nur, weil sie nothwendig sind. Das System der Regalien ist daher ein Theil des Systems der Verwaltung. Danach erkennen wir gegenwärtig folgende: das Postregal, das Münzregal, das Eisenbahnregal, das Telegraphenregal und das Lottoregal.

Aus demselben Gesichtspunkte ergibt sich daher auch das System der Verwaltung.

Da dieselben als absolute und allgemeine Bedingungen der Volkswohlfahrt erscheinen, so ist es die erste Aufgabe ihrer Verwaltung, sie so einzurichten, daß sie diesem Zwecke dienen. Sie empfangen daher ihren Organismus und ihre Administration durchaus nicht vom Finanzwesen, sondern das letztere hat dieselben vielmehr als gegeben und zweckmäßig vorauszusetzen; es ist Sache der Verwaltungslehre, die Einrichtungen dieser Institute zu ordnen. Da ferner die Volkswohlfahrt die letzte Quelle aller Einnahmen des Staats ist, so muß sich der finanzielle Erwerb durch die Regalien dem Bedürfnisse des Volks unterordnen, und jedes Regal darf daher nur insoweit eine Einnahmequelle für den Staat abgeben, als dies mit den Bedürfnissen der Gesammtheit vereinbarlich ist.

Das Verwaltungssystem der Regalien liegt demnach in den gegebenen Verhältnissen der Verwaltung; das finanzielle System derselben muß den wirthschaftlichen Gesichtspunkt der Erzielung eines Reinertrags dem höhern staatlichen der Förderung des Gesammtwohls unterordnen.

Es ergibt sich daraus, daß die Regalien jetzt in der Finanzwissenschaft einen sehr untergeordneten, in der Verwaltungslehre dagegen einen sehr wichtigen Platz einnehmen, während früher gerade das umgekehrte Verhältniß stattfand. Das aber muß als ein bedeutsamer Fortschritt angesehen werden.

Man kann übrigens sagen, daß diese ganze Auffassung in ihren wesentlichen Punkten bereits anerkannt ist und daß ihr nur noch die traditionelle Ungenauigkeit im Gebrauche des Ausdrucks Regal entgegensteht, die keine dauernde sein kann.

Der einzige, der sich deutlich gegen alle andern Regalien als Post- und Münzregal erklärt, ist wol Lotz („Staatswirthschaftslehre", III, 146 fg.). Den Begriff der Regalien nimmt er übrigens im gewöhnlichen Sinne. S. auch Dessary, §. 25. Einen ganz andern Standpunkt nimmt Umpfenbach („Lehrbuch der Finanzwissenschaft", 1859, S. 62 fg.) ein, der davon ausgeht, „daß die meisten Schriftsteller weder von dem Namen noch von dem Begriffe auch nur eine Ahnung haben", und dabei Regalien und Gebühren gänzlich verschmilzt, ohne zu verstehen, warum andere die Sache anders verstanden haben. Daher im einzelnen zum Theil richtige, zum Theil ganz falsche Auffassungen. Vgl. unten, namentlich beim Münzregal. Eine etwas weniger absprechende Würdigung der Thatsachen und Ansichten würde viel dazu beigetragen haben, die Gefahr als bedeutend geringer erscheinen zu lassen, die die Wissenschaft ohne seine Dazwischenkunft gelaufen wäre. Was nun die Grundsätze der Verwaltung betrifft, so glauben wir in dieser Beziehung auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", verweisen zu dürfen, wo dieselben in möglichster Kürze zusammengefaßt sind.

A. Die Regalien des Communicationswesens.

Das Communicationswesen ist eine der wesentlichsten Bedingungen der gesammten Entwickelung des Volks in wirthschaftlicher Beziehung. Dennoch ist der Umfang, in welchem der Einzelne sich die Verbindungen mit allen schaffen kann, ein so geringer, daß dem erhöhten Bedürfnisse nur der Staat zu entsprechen vermag. Aber auch die Staatsverwaltung kann das nur durch großartige Anstalten, welche das ganze Reich umfassen, und deren Herstellung und Betrieb daher eine höchst kostspielige Aufgabe des Staats wird. Während daher diese Verkehrsanstalten in Zweck und Organisation allerdings unzweifelhaft der innern Verwaltung an-

gehören, bildet die wirthschaftliche Seite derselben eine durchaus nicht unbedeutende Aufgabe der Staatswirthschaft. Und darauf beruht es, daß von jeher dieselben in engster Verbindung mit der innern Verwaltung behandelt werden.

Das Princip dieses Zusammenhangs ist nun die Regalität derselben. Die großen Ausgaben, welche mit denselben verbunden sind, und namentlich die großen Einnahmen, die der Staat aus ihnen ziehen zu können glaubte, haben von jeher den Wunsch der Regierung wach erhalten, diese Anstalten in ihren ausschließlichen Betrieb zu nehmen. Die Nothwendigkeit derselben an sich und der hohe Werth einer strengen Organisation ihrer Thätigkeit im allgemeinen und im besondern, haben zweitens das Motiv abgegeben dafür, daß die Regierungen zuerst historisch, und dann vermöge der Natur der Sache aus diesem Wunsche ein Recht machten. Dieses ausschließliche Recht auf die Herstellung und den Betrieb der großen, die Gesammtheit gleichmäßig umfassenden und verbindenden Communicationsanstalten ist die Regalität derselben. Diese Regalität hat daher auf allen Punkten zwei Seiten. Sie ist einerseits eine Aufgabe der Innern Verwaltung, und erzeugt daher ein Inneres Verwaltungsrecht für dieselben; sie ist andererseits die Grundlage eines wirthschaftlichen Unternehmens, und macht dieselbe damit zu einem Theile des wirthschaftlichen Staatseinkommens. Es ist unmöglich, das Erstere von dem Letztern zu trennen; allein die Finanzwissenschaft hat von dem Erstern nur so viel aufzunehmen, als die durch dasselbe erzeugten wirthschaftlichen Verbindlichkeiten und Erträgnisse es unbedingt fordern. Und in diesem Sinne bildet das Ganze einen integrirenden Theil der Finanzwissenschaft.

Während nun alle diese Anstalten im Princip gleich sind, sind sie in der Ausführung sehr verschieden. Sie fordern daher jede ihre besondere Darstellung, wie jede ihre besondere Geschichte hat, und jede auch sehr verschieden in ihren wirthschaftlichen Resultaten ist. Die einzelnen Arten sind die Post, die Eisenbahnen und die Telegraphen. Alle drei haben die Verwaltungslehre zur Voraussetzung, aber die Finanzwissenschaft zur praktischen Erfüllung.

Es war auch von uns nicht richtig, die Regalien in der bisher üblichen Weise einfach nebeneinanderzustellen. Noch verkehrter ist

es mit Pfeiffer hier von „Monopolen" zu reden (s. oben). Im übrigen wird der Inhalt des Folgenden am besten über die Auffassung selbst entscheiden.

I. Das Postregal.

1. Begriff, Princip und System.

Das Postwesen beruht auf dem unmeßbaren Werthe, den eine allgemeine, regelmäßige, gesicherte und leichte Verbindung aller Angehörigen des Staats für ihre wirthschaftliche und geistige Entwickelung hat. Eine solche Verbindung kann auf dieser Grundlage durch Unternehmungen Einzelner hergestellt werden, nur darf diese Herstellung nicht von diesem Interesse betroffen sein, sodaß sie unterbrochen werden oder ganz fehlen könnte, wo jenes Interesse fehlt. Sie soll daher eine Anstalt der Verwaltung sein, mit der Aufgabe, für alle persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse aller Staatsangehörigen die Verbindung beständig aufrecht zu halten. Der dazu bestimmte und dafür thätige Organismus ist das Postwesen.

Aus dieser Aufgabe der Verwaltung ist nun zunächst aus historisch-finanziellen Gründen ein ausschließliches Recht auf diese regelmäßige Beförderung entstanden; und dieses ausschließliche Recht auf die letztere, als im Namen der innern Verwaltung gefordert, ist das Postregal.

Das Postwesen hat demnach wie jedes Regal seine zweifache Natur. Es ist zuerst eine der größten und wichtigsten Verwaltungsanstalten des Staats, und die Regeln, nach denen es für jene Zwecke zu functioniren hat, sind als Lehre vom Postwesen ein Theil der sogenannten Kameralwissenschaft der frühern Zeit, der Verwaltungslehre der Gegenwart. Die Finanzwissenschaft hat diese Lehre als bekannt vorauszusetzen. Das Postwesen ist aber zweitens auch ein Unternehmen, und gehört somit nicht blos im ganzen, sondern auch im einzelnen in die Finanzwissenschaft. Und so entsteht hier zuerst jener Gegensatz zwischen den Grundsätzen der Finanz- und der innern Verwaltung, indem die erstere vom wirthschaftlichen Gesichtspunkt aus die möglichst große Einnahme durch das Postwesen fordert, während die letztere im Gegentheil die höhern Zwecke der Post nur bei möglichst geringen Einnahmen derselben erreicht. Beide Gesichtspunkte sind

ohne Zweifel berechtigt. Es wird daher nothwendig, den Punkt zu bestimmen, auf welchem sie nun formell eintreten. Und hier wird das leitende Princip des Postwesens liegen.

Derselbe ist an sich einfach. Da die Post in jeder Form eine Leistung des Ganzen für den Einzelnen enthält, der sie benutzt, so soll auch der Einzelne den Werth dieser Leistung der Post und damit dem Staate zahlen. Allein da die Post zugleich eine Verwaltungsanstalt und kein Erwerbsunternehmen für den Staat ist, so soll die Gegenleistung des Einzelnen nie höher sein, als die Gestehungskosten der Postverwaltung es fordern. Tritt dabei ein Reinertrag ein, so soll dieser Reinertrag, wie bei jedem Unternehmen, für dasselbe reproductiv angelegt, das ist zur Erweiterung und Entwickelung der Postanstalt benutzt werden; hat das Postwesen seine volle örtliche Ausdehnung empfangen, so soll der Reinertrag das Motiv zur Herabsetzung der Zahlung der Einzelnen für die Leistung der Post (Porto ꝛc.) abgeben. Die Anwendung dieses Princips auf die wirkliche Verwaltung der Post ist die Postpolitik. Dieselbe hat aber zur Voraussetzung, daß die Aufgaben der Post, die für die einzelnen Theile derselben sehr verschieden sind, selbständig behandelt werden. Daraus entsteht das System des Postwesens.

Dieses System des Postwesens beruht nun auf dem durchgreifenden Unterschiede der Briefpost und der Fahrpost, die wesentlich verschiedene Functionen des Postorganismus bedeuten, und die daher auch in der Finanzwissenschaft die Basis des Systems abgeben.

Wir glauben nicht, daß wir hier die Frage aufs neue untersuchen sollen, ob die Regalität der Post an sich wichtig sei oder nicht. Die Finanzwissenschaft im Anfange unsers Jahrhunderts hat die Frage, ob die Post als Regal ausschließlich vom Staate oder auch durch Privatunternehmungen betrieben werden soll, ausführlich untersucht und sich für das erstere entschieden. Jakob, §. 417—425; Malchus, §. 29; Rau, §, 205. Nur Lotz ist darüber im Zweifel (III, 148 fg.). Praktisch ist die Sache längst entschieden. Bei Pfeiffer hat die schon berührte Verwechselung von Monopol und Regal die Consequenz gehabt, daß er nur die Monopole für „unbedingt schädlich" erklärt und, da er das Postwesen als „Postmonopol" bezeichnet, die Post selbst gleichfalls als unbedingt schädlich erscheint. I, 187 u. 205 fg. Es ist darüber wol nichts weiter zu sagen. S. übrigens unten.

2. Administrative Elemente des Postwesens.

Die Grundlage dieses Systems des Postwesens, die daher eine regelmäßige Beförderung fordert und zuläßt, sind die Briefe, zu denen die Zeitungen und sonstige gedruckte Nachrichten hinzukommen, und die Personen mit demjenigen Theile des Güterverkehrs, der dem individuellen Leben angehört (einzelne und kleine Sendungen).

Für beide Objecte ist die Aufgabe des Systems die gleiche. Es soll jeden Punkt des Staats durch regelmäßige und sichere Communicationen mit dem Ganzen in Verbindung erhalten. Die besondere Natur beider Objecte erzeugt aber für jedes eine besondere Art der Ausführung. Daher gibt es in jedem Postwesen zwei Systeme der Verwaltung mit eigenen Grundsätzen, eigenen Einrichtungen und eigenen Gesetzen. Das erste System nennen wir kurz die Briefpost (oder das Briefpostwesen), das zweite nennen wir die Personen- und Frachtpost (Personen- und Frachtpostwesen).

Es liegt in der Natur der Sache, daß beide nicht äußerlich und absolut voneinander getrennt sind; allein es ist Regel, daß sie sich um so klarer scheiden und mit ganz unabhängigen Anstalten dastehen, je größer die Bewegung als solche ist und je bestimmter daher jedes Object seine eigenthümliche Beförderung fordert. Die zweite Regel ist, daß die Briefpost beständig eine regelmäßige sein muß, während die Personenpost eine Einrichtung fordert, nach der sie eine wechselnde Benutzung gestattet. Es leuchtet ein, daß demgemäß auch die Abgabe für beide einen verschiedenen Charakter haben und eine verschiedene Berechnung fordern muß.

Die *Postverwaltung* ist demnach diejenige Thätigkeit der Verwaltung, welche die Grundsätze des Postwesens, wie sie die innere Verwaltungslehre darstellt, auf den Brief- und Personenverkehr wirklich anwendet. Diese doppelte Aufgabe der Postverwaltung, welche als Ganzes meist der Finanzverwaltung untergeordnet ist, hat zwei große Organisationen erzeugt, die man am kürzesten bezeichnet, indem man die Briefpost als eine absolute Staatsanstalt aufstellt, welche von *Postmeistern* verwaltet wird, während die Personenpost nur ausnahmsweise eine selbständige

Staatsanstalt, dagegen der Regel nach ein System von Verträgen mit Einzelunternehmern ist, die wir Posthalter nennen. Das System der Briefpostverwaltung ist daher der Organismus der Postmeistereien, das System der Personenpostverwaltung der Organismus der Posthaltereien.

Postmeistereien und Posthaltereien sind nun in der verschiedensten Weise miteinander verbunden; dabei gibt es jedoch kein absolutes Princip, sondern es muß die Besonderheit des einzelnen Landes die zweckmäßige Verbindung ergeben. Darauf beruht es, daß das Postwesen der einzelnen Staaten oft ein sehr verschiedenes Bild darbietet. Indeß sind dennoch die allgemeinen Regeln ziemlich gleich. Diese nun gehören wie gesagt der Verwaltung, insofern sie sich auf den Zweck der Post beziehen; den Finanzen dagegen, insofern das Postwesen selbst als ein wirthschaftliches Unternehmen erscheint. Und hier erscheinen Briefpost und Fahrpost so sehr verschieden, und ihre Geschichte wie ihr Recht sind so selbständig, daß wir sie auch in der Finanzwissenschaft streng auseinanderhalten müssen.

Wir hatten wol unrecht, in unserer ersten Auflage uns gegen die Aufnahme des Systems der Postverwaltung auch im einzelnen in die Finanzwissenschaft zu erklären. In der That hängt die finanzielle Seite der Sache so eng mit der administrativen Ordnung derselben zusammen, daß man sie weder ganz scheiden kann noch soll, wenn auch die Finanzwissenschaft hier die Kenntniß der Verwaltungslehre in allem Wesentlichen vorauszusetzen hat. Vgl. „Kurze Darstellung der verwaltungsrechtlichen Seite des gesammten Postwesens“ bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre, mit Vergleichung des Rechts und der Literatur von England, Frankreich und Deutschland 1870.“ S. 197 fg.

3. Das Briefpostwesen und das Portosystem.

Das Briefpostwesen hat sich nach allen Richtungen hin in unserer Zeit zu einem sehr vollkommenen Systeme ausgebildet, das nicht blos im einzelnen wirklich Großes leistet, sondern auch nach langem und hartem Kampfe sein finanzielles Element dem verwaltungsrechtlichen definitiv untergeordnet hat. Durch das Zusammenwirken beider Factoren besitzt erst die neueste Zeit ein wirkliches System des Briefportowesens, dessen einzelne finanzielle

Grundsätze zuletzt doch erst an der administrativen Ordnung desselben recht klar werden.

Eine mehr oder weniger regelmäßige Briefbeförderung hat es wol bei jeder civilisirten Nation von jeher gegeben. Allein die Briefpost entsteht erst da, wo die für die Regierungszwecke eingerichteten und örtlichen Beförderungsanstalten die Pflicht empfangen, die Gesammtheit der Privatmittheilungen gleichfalls gegen Entgelt mit zu befördern. Ein genauer Zeitpunkt für den Anfang dieses Rechts läßt sich kaum angeben; fest steht nur, daß die erste wirkliche Postlinie die Wien-Brüsseler Linie von 1516 war; von da an breitet sich die Briefpost allmählich als dauerndes Institut der Verwaltung über alle Theile Europas aus, und jetzt beginnt auch mit der Entwickelung derselben der Kampf zwischen dem finanziellen und dem Verwaltungsprincip, der den eigentlichen Inhalt der Geschichte der Post bildet.

Nun ist der Entgelt, den der Einzelne dem Staate für die Beförderung seines Briefes gibt, das Porto. Während diese Organisation und Rechtsverhältnisse der Briefpost den Schwerpunkt für die Lehre von der Verwaltung derselben bilden, ist die finanzielle Seite der Briefpost in der Geschichte und dem heutigen Systeme des Portos enthalten.

Indem wir daher für die eigentliche Postverwaltung auf die Verwaltungslehre verweisen, erscheint das finanzielle System des Portos nach folgenden Gesichtspunkten.

Man kann in dieser Beziehung drei Epochen unterscheiden.

In der ersten Epoche wird die ganze Post nur noch vom Standpunkt der Einkommensquelle für den Staat betrachtet und daher das höchstmögliche Porto gefordert, ohne irgendwelche Rücksicht auf die allgemeinen Grundsätze der Volkswirthschaft zu nehmen. Das ganze Post- und Portowesen ist im Stadium des Experiments. Uebrigens fehlen uns genauere Nachrichten, um so mehr, als die Post als Monopol vielfach zu Lehn gegeben wird.

Mit dem 17. Jahrhundert wird die Post mit wenig Ausnahmen dem Lehn entzogen und in die eigene Verwaltung des Staats zurückgenommen. Die allgemeine Nothwendigkeit derselben wird anerkannt, und demgemäß entsteht allmählich ein System des Portos. Dieses System hat allenthalben den durch die erste natürliche Auffassung der Post gebotenen Charakter. Die Ver-

waltung betrachtet die Beförderung als eine Leistung, die theils nach der Entfernung, theils nach dem Gewichte der Briefe steigt; die genaue Entwickelung dieses an sich sehr einfachen Princips erzeugt daher ein Tarifsystem, in welchem für jedes Gewicht eines Briefes nach jedem einzelnen Orte hin ein bestimmtes Porto gefordert wird. Das hat wieder die Aufzeichnung jedes einzelnen Briefes (die Kartirung) zur Folge, welche die ganze Expedition sehr vertheuert; ebenso fordert die Frankirung stets eine persönliche Zahlung, und die Beförderung der Briefe über eine gewisse Grenze wird überhaupt nur durch Frankirung möglich. Nachstehender Grundsatz daher: das Portosystem ist gegen den Werth der beförderten Briefe gleichgültig; seine Grundlage ist die Combinirung der Gestehungskosten mit dem möglichst großen Reinertrag. Folge: nur Briefe von wirklich hohem Werth für Absender und Empfänger können übergeben werden; daher Langsamkeit und Kostspieligkeit der Beförderung und geringe Briefbewegung.

Die gewaltige Entwickelung des Gesammtlebens Europas in unserm Jahrhundert hat nun diesen Zustand allmählich unmöglich gemacht. Schon im Anfange dieses Jahrhunderts beginnen die Postverwaltungen eine Herabsetzung des Portos anzustreben. Allein diese Bestrebungen bleiben eine Zeit lang hindurch ohne wesentlichen Erfolg, weil das Frankirungs-, Kartirungs- und Austragesystem sowol für die Regierung als für das Publikum die Correspondenz im Verhältniß zum Werthe der einzelnen Briefe noch immer zu theuer macht. Es war daher ein entscheidender Gedanke für den ganzen Briefverkehr in Europa, den zuerst Rowland Hill (1839) in England aufstellte und der als das Briefmarkensystem den Charakter der Geschichte des Briefportos bildet.

Die Grundsätze dieses Systems sind folgende:

Allerdings gibt das Postregal dem Staate das ausschließliche Recht der Beförderung, damit hat derselbe die Möglichkeit, durch eine willkürliche Erhöhung des Portos sich eine scheinbar fast unbegrenzte Einnahme zu verschaffen. Ebenso kann er den Personenverkehr bis zu einem gewissen Grade (soweit nicht Beförderung mit eigenem Fuhrwerke stattfindet) zwingen, sich der Post zu bedienen; in gleicher Weise den Güterumlauf, soweit derselbe nicht

dem Handel, sondern dem persönlichen Verkehre angehört (kleine Packete bis zu einem gewissen Gewichte).

Allein die wirkliche Benutzung folgt auch hier dem wirthschaftlichen Gesetze, daß sie nur da stattfindet, wo der der Post zu zahlende Preis nicht den Werth übersteigt, den die Mittheilung für die Mittheilenden hat. Es ergibt sich demnach die Regel, daß sich die Zahl dieser Mittheilungen in dem Grade verringert, in welchem das Porto steigt, und umgekehrt, daß die Briefbewegung steigt, wenn sich die Brieftaxe vermindert. Da nun aber die Kosten des Postwesens sich bei großem und kleinem Verkehre wesentlich gleichbleiben, so fordert das finanzielle Princip des Postwesens ein so geringes Porto, daß durch die mit dem Sinken des Portos steigende Briefbewegung die Deckung der Ausgaben gesichert erscheint. Und dieser Forderung entsprechend ist daher der möglichst geringe Betrag des Portos das erste Princip der finanziellen Postverwaltung unserer Gegenwart geworden.

Aus diesem Princip nun hat sich das System des Portos herausgebildet, welches nicht blos Europa, sondern die ganze Welt beherrscht. Dieses System enthält folgende Gesichtspunkte.

Sein erster und äußerlich greifbarster Grundsatz besteht in der Erhebung des Portos durch die Briefmarken, die ihm seinen Namen gegeben hat. Die Briefmarken, indem sie die Kosten der Beförderung ungemein verringern, machen ihrerseits wieder allgemeine Herabsetzung des Portos und dadurch die Vermehrung des Briefverkehrs möglich, welche theils für die finanzielle, theils aber auch für die staatswirthschaftliche Seite des letztern hochwichtig ist. Daher hat man eine Zeit lang den Grundsatz festgehalten, die unrichtige Benutzung der Briefmarken als ein Versehen durch Nichtanrechnung der falschen Marke zu strafen. Doch liegt für eine solche Strafe kein Grund vor, und die Nachzahlung des zu geringen Betrags reicht für diesen Zweck aus.

Allein die Briefmarke ist nur ein Theil dieses ganzen Systems. Der zweite Punkt ist das Verhältniß der Höhe des Portos zur Entfernung. Scheinbar muß das Porto genau nach Maßgabe der Entfernungen steigen, auf denen der Brief befördert wird; allein bei genauerer Betrachtung ergibt sich, daß nicht die Beförderung der Briefe, sondern vielmehr der Act der Aufnahme und Ausgabe derselben die größten Kosten verursacht. Daher hat

man die Entfernung als Grundlage des Ausmaßes des Portos auf wenige einzelne Unterschiede zurückgeführt und ein gleiches Maß desselben für gewisse (meistens vier) Postrayons aufgestellt (Stadtposten, 6 Meilen, 20 Meilen und mehr).

Daneben ist allerdings der zweite Factor die Schwere des Briefes; aber auch dieser ist auf wenige möglichst einfache Kategorien zurückgeführt. Das Austragegeld der Briefe fällt dabei weg; und damit ist das Ziel erreicht, welches zunächst von der Verwaltung gefordert wird, durch ein ungemein geringes Porto auch Briefe von dem geringsten innern Werthe in den Briefverkehr hineinzuziehen. Und das wieder bildet den Punkt, auf welchem das finanzielle Interesse mit dem administrativen in Harmonie tritt. Denn die steigende Zahl der Briefe gleicht, da sie nicht im Verhältnisse zu ihrer Masse die Beförderungskosten vermehrt, den Ausfall wieder aus, den das geringere Porto ergibt, sodaß bei einem gewissen Quantum von Briefen die Reineinnahme der Finanzen trotz der gewaltigen Erhöhung des Briefverkehrs sich gleichbleibt und sogar steigen kann. So befriedigt das rationelle Portosystem der Briefmarke das Interesse beider Verwaltungszweige.

Der mächtige Aufschwung, den infolge dieses Systems der Briefverkehr genommen hat, hat nun die weitere Entwickelung desselben gefordert und erzeugt. Die Elemente dafür sind die chargirten, die recommandirten Briefe und Postgeldsendungen mit ihrer Ordnung und ihrem Rechte. Auch diese Verhältnisse gehören den Finanzen nur insoweit, als sie die technische Verwaltung und die Einnahmen davon haben; dann aber auch allerdings in Beziehung auf ihre Haftung, deren Preis durch ein höheres Briefporto ihnen gezahlt werden muß.

Dieses Portosystem erscheint nun in der That mit seinen großen Grundlagen als ein vollendetes. Es läßt nur zwei Fragen übrig, welche allerdings auch ihre wichtige finanzielle Seite haben. Die erste Frage ist die, wie tief nach den obigen Grundsätzen das Porto sinken kann, und ob es nicht überhaupt ganz verschwinden soll. Die zweite die, was mit den Ueberschüssen der Posteinnahmen zu geschehen hat. Die erste ist nicht absolut zu beantworten; fest steht die beständige Verminderung des Portos ohne Nachtheil für die Finanzen, und es wird nicht zu kühn sein, wenn man voraus-

sagt, daß die Zeit kommen wird, wo wir ebenso wenig Porto als Schulgeld zahlen werden. Was die zweite betrifft, so beruht die Antwort darauf auf jedem Elemente der Verwaltung, das im Portowesen mehr und mehr zur Geltung kommt. Denn allerdings ist die Post noch immer eine Unternehmung des Staats; allein dieselbe hat zugleich die weitere Aufgabe, nicht blos auf den schon bestehenden Linien den Briefumlauf so rasch, sicher und bequem als möglich zu erhalten, sondern auch noch immer mehr Linien in das Postnetz hineinzuziehen, sodaß womöglich kein Punkt des ganzen Staats ohne Briefverbreitung durch das Postwesen bleibe. Es ist klar, daß auf diese Weise die neuesten Linien jedesmal die am wenigsten einträglichen sind und der Regel nach nur mit Nachtheil betrieben werden. Die Aufgabe des Ueberschusses der Hauptlinien ist nun dabei, den Ausfall der Nebenlinien zu decken und sie so lange zu erhalten, bis sie selbst wieder ihre Kosten tragen. Dieses Verfahren entspricht der wirthschaftlichen Anlage; nur darf letztere nicht regelmäßig von der Gewißheit eines zu erwartenden Ueberschusses abhängig sein.

Die ältere Geschichte des Posttarifs ist wenig behandelt, weil es überhaupt noch keine wissenschaftliche Behandlung des gesammten Postwesens gibt. Die Elemente der Geschichte jedoch in den Arbeiten von Klüber und Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 198 u. 199 nebst der dazu gehörigen Literatur. „Englands Portogeschichte" bei Vocke, „Britische Steuern", S. 205; während die Post auf dem Continente stets Regal war, ist sie es in England erst geworden; unter Karl I. noch eine jährliche Zuzahlung der Regierung von 7000 Pfd. St.; Grundlage des ganzen Postwesens war damals überhaupt nicht die Staatspost, sondern die Posthalterei. Erst seit 1710 Erzielung einer mäßigen Ertragsfähigkeit auf Grundlage eines Portosystems. 1812 Minimum des leichtesten Briefes 4 d. Ueber das Rowland Hill'sche System s. Vocke, S. 208, und speciell Hüttner, „Beiträge zur Kenntniß des Postwesens" 2. Jahrg. 1849. S. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 204. — Frankreichs Postwesen und Porto ausführlich und gründlich bei Hock a. a. O. Vor der Revolution war die ganze Post Monopol; die Revolution läßt dasselbe nur für die Briefpost bestehen; Grundgesetz 26. Juni 1796 und 22. September 1792; dann das Reglement 16. Juni 1801. Neueste Ordnung des Portosystems durch das Gesetz vom 20. Mai 1854; bei Hock, S. 173, nebst genauer Angabe über die chargirten und recommandirten Briefe. Deutschlands Postwesen im allgemeinen, speciell aber sein Portosystem, hat in unserm Jahrhundert zwei wesent-

lich verschiedene Perioden durchlaufen. Die erste reicht bis zum deutsch-österreichischen Postvertrage von 1850; die zweite beginnt auf Grundlage desselben. Die Literatur kämpft schon seit Anfang dieses Jahrhunderts für die Verminderung des Portos und die rationelle Verwaltung der Post, bei der man sich allerdings immer nur die Briefpost dachte; s. die Autoren bei Stein a. a. O.; in gleichem Sinne die Finanzwissenschaft; vgl. Malchus, I, §. 29 und 30; ebenso Lotz, III, S. 150 fg.; Rau mit reichem Material §. 216 a. Seit dem Postvertrage beruht der Charakter der deutschen Postverwaltung darauf, daß die Postverträge die Stellung der Postgesetze in Beziehung auf das Portosystem, die Beförderung und die Haftung, also das finanzielle Recht ersetzen, soweit ihr Gebiet reicht, während die Postgesetzgebung nur noch das eigentliche Postrecht als seine Aufgabe behält. S. darüber im allgemeinen Stein, „Handbuch", S. 206 fg.; für Preußen, „Allgemeines Landrecht", II, 15, 141 und Rönne, II, 124. Für Oesterreich Dessary, „Oesterreichische Postverfassung 1848" und für die Gegenwart dessen „Grundzüge", §. 43. Einzelne deutsche Postgesetze bei Stein, „Handbuch", S. 208.

4. Die Fahr- und Frachtpost.

Neben der Nothwendigkeit, die Briefe zu befördern, besteht die zweite, auch für die Personen eine Verbindung mit jedem einzelnen Orte des Staats auf Verlangen möglich zu machen. Es ist unzweifelhaft die Aufgabe des Staats, die Bedingungen auch dafür herzustellen. Allein die Unregelmäßigkeit dieser Verbindung gibt dem Postwesen für dieses Gebiet eine ganz andere Gestalt. Es kann kein einheitlich organisirtes und beständig thätiges Ganzes sein, sondern es muß als eine Menge von lauter selbständigen Einzelunternehmungen erscheinen, welche allerdings von der Postverwaltung ins Leben gerufen werden, die allgemeinen Rechte der Post genießen, aber dennoch Unternehmungen von Privatpersonen sind. Eine solche Unternehmung heißt zum Unterschiede von den (amtlichen) Briefpost-Organen der Postmeisterei, die Posthalterei. Das Verhältniß der Posthalter zur Verwaltung wie zum Finanzwesen hat daher auch einen ganz andern Charakter als das der Postmeister. Dasselbe beruht auf einem Vertrage, dessen Inhalt einerseits die Pflicht des Posthalters ist, in näher zu bestimmender Weise entweder regelmäßige oder unregelmäßige Beförderungen herzustellen, andererseits das Recht desselben, daß sich die zu befördernden Personen, wenn sie nicht mit eigenen

Beförderungsmitteln reisen, nur der Posthalterei bedienen dürfen. Das erste geschieht, um den Personen die Sicherung der Beförderung, das zweite, um den Posthaltern die Sicherung für den Ersatz ihrer Auslagen zu geben, die sie durch Bereithaltung der Beförderungsmittel, der Pferde und Wagen, haben. Es leuchtet ein, daß die Modificationen dieser Verträge sehr groß sein können und sich jedenfalls an die örtlichen Verhältnisse anschließen müssen. Auf sehr vielen Linien ist dabei die Beförderung der Briefe mit der Beförderung der Personen verbunden, dann ist der Posthalter zugleich Postmeister. Das Nähere darüber gehört in die Verwaltungslehre.

Die finanzielle Seite des Posthaltereiwesens besteht nun in der Feststellung der Fahr- und Frachttarife sowie der Nebenausgaben, welche die Beförderung für Personen und Sachen mit sich bringt. Die Regalität der Post erscheint für die Posthaltereien in dem Grundsatze, daß, da jede eigene Beförderung den Erwerb der Posthalterei beeinträchtigt, Privatunternehmungen zum Personen- und Gütertransport aber doch nicht ausgeschlossen werden können, die Einträglichkeit der Posthaltereien durch folgende Bestimmungen gesichert wird:

1. Alle Unternehmungen, welche auf regelmäßige Beförderung von Personen innerhalb einer Posthaltereiroute berechnet sind, bedürfen einer eigenen Concession und müssen der Posthalterei eine gewisse Abgabe zahlen.

2. Güter von kleinem Gewichte dürfen nicht anders als mit der Post befördert werden.

Eine Reihe von naheliegenden Gründen macht nun eine praktisch streng durchgeführte Scheidung und Unterscheidung von Postmeistern und Posthaltern ziemlich unthunlich. Das ganze Institut hat den Charakter des Oertlichen, und dieser Charakter tritt um so mehr in den Vordergrund, je stärker sich das Eisenbahnwesen entwickelt. Dennoch wird es nie entbehrt werden können. Ebendeshalb ist die Regalität der Fahr- und Personenpost falsch; nur soll ihre Aufhebung nicht die der Posthaltereien nach sich ziehen, sondern dieselben sollen so gestellt sein, daß sie auch unter Concurrenz bestehen können. Das Lohnkutschwesen gehört dagegen unter die Verwaltung. Darum soll und kann die Posthalterei nie eine Quelle von Einnahmen für die Finanzen werden; im

Gegentheil soll die Fianzverwaltung unter Umständen noch einen Beitrag leisten; die Frage, wo und in welchem Grade dies geschehen muß, ist naturgemäß eine örtliche. Bei der Posthalterei tritt daher der administrative Charakter der Post, selbst in der Bestimmung der Fahr= und Reittaxe wie in dem Expreß= und Botengeld, deutlich zu Tage, und die Finanzverwaltung kann höchstens die Oberaufsicht darüber führen.

Im allgemeinen sind die Posthaltereien viel weniger berücksichtigt als das Briefpostwesen; selbst bei Malchus §. 30 fehlt der Gegenstand; nur Rau §. 212 behandelt ihn; Pfeiffer, Staatseinnahmen S. 247, ohne neue Thatsachen und Gesichtspunkte. Grundsatz ist, in dieser Beziehung die möglichst freie Concurrenz an die Stelle der Staatsanstalt zu setzen. Daher in den Gesetzgebungen immer freiere Bewegung. Doch müssen die örtlichen Verhältnisse entscheiden. So biegsame Auffassung wie bei Umpfenbach (§. 41) kann zwar nie unrichtig werden, aber auch nie etwas nützen. In Frankreich heftiger Kampf gegen das Recht der Posthalter; s. auch Dictionnaire de l'économie politique (Art. Postes; einseitig).

Eingehende Darstellung des Sachverhältnisses findet man bei Hock, a. a. O., S. 493 fg. In England beginnt das Postwesen eigentlich erst mit den Posthaltereien. Kampf gegen die Regalität derselben. Daraus eine eingehende Gesetzgebung über das ganze Lohnfuhrwesen (stage coaches) mit Concessionsgebühr gesetzlicher Fahrtaxe und Abgabe, welche zugleich Erwerbsteuer ist; Hauptgesetz 2, 3. W., IV. 120, Gneist, §. 41, Ermäßigung der Taxe 1855. Rau, §. 212.

II. Die Eisenbahnen und die Finanzen.

Ein ganz neues Gebiet betritt nun die Finanzwissenschaft mit dem Eisenbahnwesen. Die ungeheuere Bedeutung und die fast gewaltsame Entwickelung des letztern einerseits, sowie die große Gewalt, die es über das individuelle Leben und seine Verkehrsverhältnisse ausübt, andererseits, legen die Versuchung sehr nahe, jedesmal, wo es sich um Eisenbahnen handelt, das ganze Gebiet ihres öffentlichen Rechts zu berühren. Dem entgegen ist es eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft, sich von dieser Verschmelzung mit der Verwaltungslehre loszumachen und das eigent-

lich finanzielle Gebiet speciell festzustellen. Wir werden das versuchen. Wir setzen daher die ganze Verwaltungslehre der Eisenbahnen mit allen ihren Fragen als ein bekanntes Gebiet voraus, und bestimmen einzig und allein die Gesichtspunkte, bei denen es sich um die Einnahmeverhältnisse des Staats aus den Eisenbahnen handelt.

Allerdings ist dabei zuerst die Frage nach der Regalität der Eisenbahnen von der nach ihrer Ertragsfähigkeit für die Staatswirthschaft wohl zu unterscheiden.

I. Die Regalität der Eisenbahnen beruht ihrem allgemeinen Sinne nach darauf, daß dieselben ein absolut nothwendiges Verkehrsmittel geworden sind und daher dem Privatunternehmen nur so weit überlassen werden dürfen, als dies ohne Gefährdung der allgemeinen Interessen des Verkehrs geschehen kann. Die einfachste Folge davon war der Satz, daß der Staat selbst alle Bahnen, die er für nothwendig erkannt, erbauen und betreiben mußte. Allein das Kapital, das dafür erfordert wird, ist einerseits zu groß, um leicht aufgebracht werden zu können; andererseits aber haben die Leistungen der Bahnen stets einen individuellen Charakter, und müssen daher nach wie vor von dem Einzelnen bezahlt werden, sodaß eine Bahn ihrem praktischen Betriebe nach stets als ein Privatunternehmen erscheint. Dadurch nun wird die Regalität der Bahnen wesentlich modificirt, und diese Modification erscheint nun als ein selbständiges System von Rechtsverhältnissen auch für die Finanzwissenschaft, dessen Hauptpunkte allerdings so eng mit der Verwaltung zusammenhängen, daß man sie zwar scheiden, aber immer nur das eine durch das andere erklären kann. Von dieser Regalität müssen dann wieder die eigentlichen Staatsbahnen ausgeschlossen und als selbständige Unternehmung selbständig behandelt werden. Auf diese Weise entstehen die drei Gebiete, welche den Inhalt der Regalität der Bahnen bilden.

Dieselbe erscheint nämlich 1) in der Concession, welche mit ihren wesentlichsten Bestimmungen der Verwaltung angehört, namentlich mit der Bestimmung der Taxe, der Fahrordnung und des Fahrtarifs. 2) In der Zinsgarantie in allen ihren verschiedenen Modificationen. Die Zinsgarantie ist zunächst wieder eine Verwaltungsmaßregel, insofern sie den Bau an sich wünschenswerther Bahnen überhaupt möglich macht; eine Finanzmaßregel

dagegen, insofern sie als Vorschuß oder Darlehn den Bahnen gegeben wird. Die finanzielle Berechnung dieser Subvention beruht darauf, daß die Bahnen dieselbe zu einem geringern Zinsfuße (4 Proc.) empfangen und sie erst aus den Ueberschüssen des Betriebes bezahlen, oder daß sie ihnen bei dem Heimfalle abgerechnet werden. Der Verlust des Staats bei jenem geringen Zinsfuße wird dann reichlich dadurch aufgewogen, daß der Staat in der Bahn ein neues Steuersubject empfängt; aus finanziellen Gründen gibt es daher nur sehr wenige Linien, bei denen die Garantie nicht ein höchst vortheilhaftes Geschäft für den Staat wäre, was nicht immer gehörig beachtet wird. 3) In gewissen Lasten und Leistungen, welche die Bahnen für den Dienst des Staats übernehmen müssen, namentlich in Beziehung auf die Beförderung der Post und des Militärs. Endlich 4) im Heimfallsrecht, welches die Verpflichtung auferlegt, nach Ablauf der Concessionsdauer die Bahn, wenn auch meistens ohne die Betriebsmittel, ohne Entgelt zurückzugeben. Dies ist ein reiner Gewinn für den Staat und die einzige Form, in welcher das Princip der Regalität dereinst eine ungemein reiche Einnahmequelle für die Finanzen bilden wird.

II. Die Staatsbahnen. Die Staatsbahnen sind einfach unter die Domänen des Staats zu rechnen und werden von demselben gewerblich betrieben wie andere Bahnen. Grundsatz ist nur, daß die Tarife auch der Staatsbahnen nicht höher und auch nicht niedriger gehalten werden sollen, als daß sie den Zins ihres Anlagekapitals und höchstens eine Amortisationsquote von $1/2$ Proc. tragen. Demnach gehören die Staatsbahnen systematisch unter die Domänen und ihre Verwaltung unter die Finanzen.

III. Was endlich die Besteuerung der Eisenbahnen betrifft, so hat dieselbe mit dem Eisenbahnregal gar nichts zu thun. Sie erscheint vielmehr einfach als eine besondere allerdings sehr wichtige Art der Erwerbssteuer, ebenso wie die Bergwerkssteuer, und wird daher unten selbständig behandelt werden.

Natürlich gehört die ganze Frage nach dem Eisenbahnregal erst der neuern Zeit an. Dennoch hat die Unklarheit über Monopol und Regal in der deutschen Literatur schon einige Verwirrung hineingebracht, wie bei Pfeiffer. Rau, „Finanzwissenschaft“, I, §. 219 fg. hat nur die Staatseisenbahnen behandelt. In England ist von einer Regalität keine Rede, ebenso wenig von Staatseisenbahnen; die Be-

steuerung ist die Income-tax. Bocke behandelt sie nicht besonders. In Frankreich ist im wesentlichen dasselbe System der Garantie des Heimfalls und der Steuern wie in Deutschland. Vgl. Hock, „Finanzverwaltung", S. 417, 685; über die Rückzahlung der Garantievorschüsse, S. 464. Die Besteuerung s. unten unter Gewerbssteuer. Das Verwaltungsrecht der Eisenbahnen mit Vergleichung des geltenden Rechts für England, Frankreich und Deutschland, s. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 208—221.

III. Die Telegraphen.

Während bei den Eisenbahnen die Frage nach der Regalität durch das Hinzutreten der Privatunternehmung sehr gestört wird, erscheint diese Regalität bei den Telegraphen wieder in derselben Reinheit wie bei Post und Münze. Der Telegraph tritt wie die Post zuerst auf als reine Staatsanstalt (optischer Telegraph), nimmt dann allmählich auch Privatmittheilungen auf, und erhebt sich in unserer Zeit bereits zu einem ebenso allgemeinen als wichtigen Verkehrsmittel für das Gesammtleben. Die culturhistorische Bedeutung des Telegraphen gehört dabei der Geschichte; die Technik hat ihre eigene Wissenschaft; das öffentliche Recht ist ein Theil des Verwaltungsrechts; das, was demnach der Finanzwissenschaft übrigbleibt, ist eben die Frage nach der finanziellen Verwaltung derselben. Und hier tritt uns dasselbe Princip entgegen wie bei den Posten. Allerdings soll der Staat in der Telegraphentaxe womöglich seine Gestehungskosten wieder einbringen; allein er soll erstlich die nothwendigen Linien nicht davon abhängig machen, zweitens soll er nicht nach einem Reinertrage streben, sondern wo derselbe sich zeigt ihn vor allen Dingen zuerst zur Herabminderung der Gebühr, und dann zur Anlage neuer Linien benutzen. Die Telegraphen sind und bleiben daher Verwaltungsanstalten, bei denen die Finanzen nur als das rein wirthschaftliche Moment ins Gewicht fallen. Sie können daher nicht aus der Finanzwissenschaft verschwinden, aber auch nicht von ihr beherrscht werden; es ist das höhere Wesen der Regalität, das bei ihnen zur vollen Geltung gelangt, in ganz gleicher Weise wie bei dem Folgenden.

Es liegt wol in dem Obigen, daß die Telegraphen in der Finanzwissenschaft keine rechte Heimat gefunden haben, obgleich sie natürlich in jedem Budget erscheinen. Auch Pfeiffer, S. 258—260, bleibt bei einigen Andeutungen über die Bedeutung derselben und die Principien der Verwaltung stehen, während er zu einem finanziellen Grundsatze nicht gelangt. Uebrigens bedarf die finanzielle Auffassung noch mancher statistischen Voraussetzung, um zum definitiven Abschlusse zu gelangen; einige Notizen bei Pfeiffer, S. 260—262. Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 222.

B. Die Regalien des Umlaufswesens.

I. Das Münzregal.

Auch bei dem Münzregal muß man, um den gegenwärtigen Standpunkt desselben zu verstehen, den eigenthümlichen Kampf zur Anschauung bringen, den die höhere Natur der Regalität mit dem finanziellen Element seit Jahrhunderten gekämpft hat. Vielleicht ist derselbe nirgends so klar und greifbar als gerade hier, und am meisten dann, wenn man die historische Entwickelung als Grundlage des gegenwärtigen Inhalts des Münzregals anerkennt.

Zwei Gründe nämlich fordern, daß man die Regalität des Münzwesens dauernd anerkenne.

Zuerst das Wesen der Münze als des festen Maßes für das edle Metall und dadurch der Grundlage des ganzen Verkehrs, soweit derselbe auf dem Werthe beruht, sodaß die Münzung allein vom Staate vorgenommen werde als derjenigen Gewalt, welche durchaus kein Sonderinteresse an der falschen Bemessung der Feinheit und des Werthes der Münze hat. Dann das Princip der Währung, nach welchem Zahlungen nur in der vom Staate anerkannten Münze gültig geleistet werden können. Das Münzregal ist daher das ausschließliche Hoheitsrecht des Staats, Münzen zu prägen. Die Grundsätze, nach denen dies zu geschehen hat, bilden die Lehre vom Münzwesen. Natürlich ist diese Lehre zunächst nur eine rein technische, und gehört in diesem Sinne der Kameralwissenschaft. Die Frage nach dem zweckmäßigen Münzfuße, der Stückelung, der Ausbringung und der Währung ist eine wesent-

licher Theil des Verwaltungsrechts des Umlaufswesens. Von allen diesen Dingen gehört noch keins der Finanzwissenschaft.

Das Münzwesen beginnt in der That erst ein Theil der letztern durch die Irrthümer über das Wesen der Münzung zu werden. Diese nun schließen sich an Begriff und Inhalt der Währung an. Es ist im Grunde leicht, sich das Verhältniß zu vergegenwärtigen.

Die Währung gibt der Münze das Recht, mit ihrem Nominalbetrage zu zahlen. Zahlung ist eben Erfüllung einer Schuld durch Münze mit Währung. Die entstehende Noth der Staaten, denen die Regalität nie bestritten ward, ließ daher die Vorstellung entstehen, daß die Staatsverwaltung auch bei geringerer Ausbringung einer Münze vermöge des gesetzlichen Werthes einen wirthschaftlichen Werth geben könne, sodaß man auf den Gedanken kam, den Finanzen eine Einnahme dadurch zu verschaffen, daß man die Münze leichter prägte, und somit mit derselben Masse edeln Metalles mehr Schulden des Staats zahlte. Das ist die erste Gestalt des Münzregals als Einnahmequelle des Staats.

Es scheint hier überflüssig, die Gründe darzulegen, weshalb diese Einnahme sich bald als eine scheinbare, dann sogar als verderbliche erwies. Aus der ersten Epoche ging daher die zweite hervor, welche die möglichst genaue Ausprägung der Münze als ein verwaltungsrechtliches unabweisbares Princip anerkannte. Aber noch behielten die Finanzen einen wesentlichen Antheil an dem Münzregal.

Dies nun beruhte darauf, daß die Münzung zugleich ein wirthschaftliches Unternehmen ist. Denn die Münze ist zunächst ein wirthschaftliches Product der Münzanstalten und fordert als solches Verwendungen, welche eines Ersatzes bedürfen. Die Münze ist somit zugleich eine Quelle von Einnahme für den Staat, für welche er jedoch seinerseits Leistungen zu übernehmen hat. Die finanzielle Frage ist dabei nur die, in welchem Verhältniß beide stehen, oder wie groß die Einnahme des Staats aus dem Münzregal sein darf.

Die Antwort auf diese Frage war das System des Schlagschatzes, welches den Inhalt der zweiten Epoche des Münzwesens bildet. Der Schlagschatz ist nichts anderes als die Gestehungskosten der Prägung der Münze, erhoben durch Abzug von dem

Finanzgehalte der wirklich geprägten Münze, sodaß wenigstens principiell jede Münze um so viel leichter war, als die Kosten ihrer Prägung ausmachten. Man zögerte nicht, das zuzugestehen, da die auf diese Weise bezahlte Prägung zugleich der Münze einen Umlaufswerth gab, der mindestens ebenso groß war als der Schlagschatz, sodaß der Inhaber der Münze dadurch nichts zu verlieren schien. Das nun ward genau ausgerechnet; der „Schlagschatz" war bei Goldmünze viel geringer im Verhältniß zum Werthe als bei der Silbermünze (circa $2^1/_2$ und 6 Proc.) und durch diesen Schlagschatz erschien das Münzwesen als eine wirthschaftliche Production mit Einnahmen und Ausgaben, also wirklich neben ihrer volkswirthschaftlichen Bedeutung als ein staatswirthschaftliches Unternehmen.

Nun aber zeigten sich mit unserm Jahrhundert bald zwei Thatsachen, welche auch dabei nicht stehen ließen. Zuerst ist die Münze nicht so sehr ein Product, das seine Kosten einbringen soll, sondern vielmehr eine Verwaltungsanstalt, welche den möglichst genauen Maßstab des Werthes abzugeben hat. Die Genauigkeit dieses Maßstabes aber hat viel mehr Werth für den Gesammtverkehr als der Kostenbetrag der Münzung. Zweitens aber hat die Münzung in dritten Ländern nicht einmal den Werth ihrer Kosten, da die Münze keine Währung hat, und daher auch nicht nach ihrem Nominalwerthe, sondern nur nach ihrem wirklich vorhandenen Feingehalte berechnet wird. Sie wird daher, sowie die geringste Differenz zwischen Nominal- und effectivem Werthe entsteht, überhaupt nicht mehr gezählt, sondern gewogen, d. h. an die Stelle der genauen Messung durch den Staat tritt die durch den Einzelnen; und die Prägung wird für den Großverkehr werthlos. Ist sie das, so ist es auch irrationell, daß der Staat sie durch den Schlagschatz sich bezahlen läßt; der Schlagschatz muß daher aus beiden Gründen wegfallen, und die Münze muß genau nach ihrem gesetzlichen Münzfuße ausgeprägt werden, sodaß die Kosten der Münzung als allgemeine Verwaltungskosten berechnet werden, und das Münzwesen daher, statt eine Quelle von Einnahmen wie in der ersten Epoche, oder doch ein sich selbst deckendes Unternehmen wie in der zweiten Epoche zu sein, als eine reine Verwaltungsanstalt erscheint, die ihre Grundsätze durchaus unabhängig von ihrem Ertrage nur von den Gesichtspunkten der

Volkswirthschaftspflege empfängt. Nur Eine Ausnahme hat dieses neue Princip des Münzwesens; das ist die Scheidemünze, die aus eigenen Gründen bedeutend niedriger ausgebracht werden kann und dadurch einen Theil der Kosten des Münzwesens wieder einbringt, während bei der Haupt- oder Courantmünze der Schlagschatz gänzlich wegfällt und die Aufgabe der Münzung, die möglichst genaue Ausbringung derselben nach dem Münzfuße, mit jedem Opfer der Verwaltung erzielt wird. Das nun ist der an sich einfache und klare Standpunkt des Münzwesens unserer Epoche. Die Entwickelung des organischen Verkehrswesens hat nun auch hier, wie bei Post und Telegraphen, die Forderungen des allgemeinen Verkehrsbedürfnisses zur Norm für das Münzwesen der einzelnen Staaten gemacht, und zwar durch die Münzverträge der neuesten Zeit, welche die obigen Grundsätze zum internationalen Rechte für Europa gemacht, und somit das finanzelle Princip des Münzregals definitiv und vollständig dem verwaltungsrechtlichen untergeordnet haben.

Auch die Behandlung des Münzregals hat ihre bestimmten Epochen durchgemacht, deren Verfolgung die Bedeutung und Stellung der einzelnen Arbeiten leicht verständlich macht. Die italienische Schule hat die Nothwendigkeit eines festen Münzfußes zuerst wissenschaftlich festgestellt, während die ältere englische Schule die wirthschaftliche Bedeutung des Geldes an die Spitze stellte. In Frankreich und Deutschland betrachtete man die Münzfrage bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts wesentlich aus dem Gesichtspunkte des Rechts. Erst mit dem Anfange dieses Jahrhunderts fing die Ueberzeugung an allgemein zu werden, daß die Prägung keine Einnahmequelle der Finanzen sein dürfe. Zugleich aber entstand die für das Wesen des Regals entscheidende Frage, ob denn der Staat überhaupt einen Schlagschatz erhalten solle? Hier hat Jakob das Verdienst, zuerst und gründlich den Satz vertheidigt zu haben, daß der Staat gar keinen Schlagschatz erheben dürfe („Abhandlung über die Wirkung des Schlagschatzes“ [Zusatz zur Uebersetzung von Say, II, 468] und „Grundsätze der Polizeigesetzgebung“, §. 221; sehr gut dessen „Finanzwissenschaft“, §. 412 fg.). Er berief sich dabei auf Englands Beispiel, vergaß aber, daß in England zwar kein Schlagschatz auf der Hauptmünze (Gold), wohl aber ein bedeutender Schlagschatz auf der Scheidemünze, dem silbernen Shilling ruht; und dadurch ist es gekommen, daß der folgende Streit über den Schlagschatz stets ohne Unterscheidung der Haupt- und Scheidemünze geführt worden ist. Vgl. Malchus, §. 27, und ebenso Rau, §. 197, der sich ohne jede Unterscheidung für den

Schlagschatz als Ersatz der Prägungskosten ausspricht. Erledigt ist die Sache durch den trefflichen Münzvertrag vom 24. Jan. 1857 Art. 6, in dem Separatart. IV, der den Schlagschatz und das Remedium aufhebt, und Art. 14, der für die Scheidemünzen einen leichtern Münzfuß zuläßt, welcher in der That nichts anderes als der Schlagschatz ist. Die Anwendung auf Oesterreich im Patent vom 19. Sept. 1857 s. bei Michel, „Die neuen Münzgesetze in Oesterreich". Es dürfte hier für die Zukunft nur wenig mehr unklar sein. Auf diesen Verhältnissen beruht es denn auch, daß man über die Stellung des Münzwesens nicht recht einig geworden ist. Die Grundsätze der Verwaltungslehre mit den betreffenden Gesetzen Englands, Frankreichs und Deutschlands, sowie die neuesten Anregungen in Beziehung auf die Währung (Gold und Silber) bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 331 fg. Das französische Münzwesen bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 572. Das englische bei Vocke, S. 273 fg.

II. Das Papiergeldregal.

Es scheint auch hier die Bedingung alles klaren Verständnisses der Sache, zunächst das Wesen und den Inhalt des Papiergeldregals von der allgemeinen Besprechung des Wesens des Papiergeldes überhaupt, seines Werthes, seiner Gefahr und seiner Function zu scheiden, und somit auch hier der Finanzwissenschaft im allgemeinen und der Lehre von dem Hoheitsrechte speciell ihr eigenes, dadurch ebenso beschränktes als klares Gebiet anzuweisen. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Das Papiergeld im Unterschiede von allen Arten von Noten ist nicht etwa eine besondere Art der letztern, sondern beginnt vielmehr ohne Rücksicht auf dieselben da, wo der Staat irgendeiner Note die Währung verleiht, das ist das Recht, als Zahlungsmittel zu dienen. Der Unterschied der Staats- und Verkehrswährung ist dabei nicht maßgebend; jede Währung macht aus jeder Note ein Papiergeld.

Da nun vermöge dieser Währung die Finanzen das Papiergeld statt des Metallgeldes als Zahlung annehmen müssen, so ergibt sich, daß diese Verleihung der Währung — die Erklärung einer Note als Papiergeld — allerdings ein unzweifelhaftes Hoheitsrecht des Staats ist. Es ist sogar dabei untergeordnet, ob der Staat diese Note selbst anfertigt, wie in Deutschland viel-

fach, oder dieselben von den Banken anfertigen läßt, wie in Frankreich und England. Die Frage, deren Antwort allerdings der Erhebung einer solchen Note zum Papiergelde vorausgehen muß, ob und wie dieselbe fundirt sei, gehört wieder nicht in die Finanzwissenschaft, sondern in die Nationalökonomie. Die Verleihung der Währung an eine Note aber, sei es nun, daß sie in einem Bankstatut geschieht oder durch ein besonderes Gesetz, kann nicht von den Finanzen allein ausgehen, sondern gehört zugleich der Verwaltung an. Die Regalität des Papiergeldes aber besteht eben in dem Rechte des Staats, allein diese Verleihung aussprechen zu können. Sie umfaßt daher nicht blos die Kassenscheine mit ihrer Steuerfundation, sondern auch die Noten mit ihrer bankmäßigen Fundation. Ueber dies alles dürfte kaum ein Zweifel vorhanden sein.

Das an sich einfache Verhältniß ist nun durch zwei Dinge unklar geworden. Zuerst dadurch, daß der Staat oft selbst die Banken gründet, um vermöge der Noten derselben, welche auf diese Weise Papiergeld werden, eine Notenschuld zu contrahiren; zweitens dadurch, daß der Staat von einer bestehenden Bank Noten leiht und für das Darlehn den Noten derselben überhaupt die Währung verleiht. In beiden Fällen übt er allerdings seine Regalität aus; allein hier wird diese Regalität ein Theil des Creditwesens des Staats, und dient als Mittel zur Organisirung desselben. Die Natur und der Inhalt der Regalität wird in diesen Fällen allerdings nicht geändert; das Papiergeldwesen ist und bleibt eine besondere Art der Regalität des Münzwesens überhaupt, bei welcher der verwaltungsrechtliche Gesichtspunkt allerdings nicht mehr in Prägung und Schlagschatz, sondern in der richtigen Berechnung der Fundation besteht; allein diese Anwendung der Regalität fällt trotzdem mit allen ihren Grundlagen in die Verwaltung des Staatscredits, und indem wir die Darlegung daher hier übergehen, dürfen wir auf den zweiten Abschnitt der Lehre vom Staatscredit, das Staatspapiergeldwesen, verweisen.

Die Unsicherheit über die Sache zeigt sich schon in der Behandlung derselben. Einige reden unter den Regalien gar nicht davon, wie Lotz und Jakob; andere wie Rau nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte; Pfeiffer bringt sogar unmittelbar ein „Bankmonopol",

bei dem er sich wol etwas Aehnliches vorstellt; selbst die bedeutenden Fachmänner wie Hock, Bocke, Regenauer, Herdegen lassen es ganz weg. Wir werden beim Staatscredit genauer auf die Sache einzugehen haben, nachdem die elementaren Begriffe feststehen. Die Gesichtspunkte der Verwaltungslehre bei Stein, „Handbuch", S. 239 fg.

III. Das Lotterieregal.

Die Nothwendigkeit für den Staat, die Lotterie für ein Regal zu erklären und ihre Verwaltung entweder selbst zu übernehmen, oder die Errichtung nur unter den von ihm vorgeschriebenen Bedingungen, die Ausführung unter seiner Oberaufsicht zu gestatten, beruht darauf, daß erstlich das Glücksspiel schon an sich ein für die gesammte Volkswirthschaft nicht unbedenkliches Unternehmen ist, zweitens darauf, daß das Publikum die Resultate der Wahrscheinlichkeitsrechnung, auf denen das Verhältniß zwischen Einsatz und Gewinn beruhen muß, nicht berechnen kann oder mag. Gibt man also einmal ein Glücksspiel zu, in der Ueberzeugung, daß das Bedürfniß der Menschen sich auf unerlaubtem Wege Befriedigung verschaffen würde, wenn kein erlaubter offen steht, so kann es nur als Regal behandelt werden.

Daß dieses Regal als Einnahmequelle der Finanzen durchaus nicht zu empfehlen ist, darüber ist man vollständig einig. Es ist jedoch nicht Sache der Finanzen, dies zu beseitigen, wenn sie auch die Aufgabe haben, die entfallende Einnahme durch eine andere zu ersetzen. Wo es aber besteht, da liegen die Regeln seiner Verwaltung in seiner Natur und bedürfen keiner weitern Auseinandersetzung.

Ohne allen Zweifel sind nun die Zinsenlotterien, oder Lotterien, bei denen nicht um den Einsatz, sondern um die Zinsen der Einsätze gespielt wird, die einzig rationellen Formen der Lotterien, da sie den Trieb zum Spiele zu einem Antriebe zur Ersparniß der Einsätze machen, die ihrerseits nicht verloren gehen. Wo also Zahlenlotterien bestehen, da ist es eine wichtige Aufgabe, die Umgestaltung der Zahlenlotterien in Zinsenlotterien zu erzielen; eine Aufgabe, die der Wissenschaft ebenso würdig wäre als der Verwaltung.

Was Jakob (I, 577 fg.) darüber sagt, ist sehr verständig und enthält eine Art Rechtfertigung, freilich nur auf das Zahlenlotto bezogen. Malchus (I, §. 65) steht ungefähr auf demselben Standpunkte, das Lottospiel als ein nothwendiges Uebel und die Beaufsichtigung durch den Staat als die möglichste Milderung desselben anzusehen. Rau ist gründlich und ausführlich; §. 220 fg. entschieden gegen das Lotto, sowol das Zahlenlotto (genuesisches) als das Klassenlotto. Die Zinsenlotterie hat er nicht erwogen. Die österreichische Gesetzgebung hat das Lotto überhaupt als ausschließende Staatsunternehmung bezeichnet. Das Patent vom 13. März 1813 ist die Grundlage aller Bestimmungen; die einzelnen Grundsätze und Vorschriften findet man bei Konopasek und Mor, a. a. O., III, §. 17 fg. Pfeiffer, I, 283 fg. ganz wie Rau.

Drittes Hauptstück.

Die Gebühren.

Bei den Gebühren gelangen wir nun zu einem Abschnitte der Finanzwissenschaft, der entweder als ein höchst einfacher oder als ein höchst schwieriger betrachtet werden muß, je nachdem man den Ausgangspunkt für die Betrachtung derselben feststellt. Denn es gibt wol kaum einen Begriff in der gesammten Staatseinnahme, über dessen wahre Natur man so wenig Untersuchungen angestellt hätte. Die natürliche Folge davon ist, daß fast jeder unter „Gebühren" etwas anderes versteht, während andererseits das deutsche Wort weder streng ins Englische noch auch ins Französische übersetzt werden kann, obgleich natürlich die Sache selbst allenthalben vorkommt. Um so nothwendiger erscheint eine möglichst methodische Behandlung sowol des Begriffs als der Sache selbst; und zwar lassen wir den erstern der letztern voraufgehen, da er am besten die Zweifel erklärt, welche diese mit sich bringt.

I. Begriff der Gebühren und Princip ihrer Bemessung.

Während bei den Regalien Staatsanstalten vorausgesetzt werden, die den dauernden Zweck haben, den Verkehr zu ordnen

und zu fördern, treten andererseits auch Fälle ein, wo Staatsanlagen und Staatsorgane von Einzelnen zum Zwecke des Verkehrs, also für ihr besonderes Interesse benutzt werden. Allerdings verbindet sich hier wie immer das allgemeine Interesse mit dem individuellen, allein das individuelle erscheint dabei als erster Zweck und erste Veranlassung der Leistung des Staats. Die Abgaben nun, welche für solche einzelne Benutzung einer bestehenden Staatsanlage oder Leistung eines Staatsorgans gezahlt werden, heißen Gebühren. Und da diese Anlagen und Organe des Staats regelmäßig der Verwaltung angehören, so kann man die Gebühren auch als Verwaltungsabgaben — Abgaben an die Verwaltung — bezeichnen.

Schon aus diesem Begriffe der Gebühr ergibt es sich, daß alle Gebühren eine doppelte Natur haben, ganz abgesehen von der Form, in welcher sie auftreten. Sie sind, wie alle wirthschaftlichen Einkommen des Staats, einerseits eine Quelle der Einnahme des letztern, andererseits aber auch hängen sie mit der Verwaltung auf das innigste zusammen. Daran nun schließen sich die Fragen, welche für die ganze Gebührenlehre entscheidend sind, nur daß sie allerdings schon hier zur Voraussetzung haben, daß die Gebühr in ihrem strengen Begriff von Stempel und Steuer geschieden aufgefaßt wird.

Die erste Frage ist die, ob es überhaupt noch Gebühren geben soll. Wir können diese Frage eben wegen des Wesens der Gebühren nur entschieden bejahen. Der Gebühr zu Grunde liegt eine Leistung des Staats, welche zunächst für ein Einzelinteresse geschieht. Es ist gar kein Grund vorhanden, zu fordern, daß eine solche Leistung zum Vortheile eines Einzelnen geschehe, ohne daß der letztere ihren Werth bezahle. Solange es daher solche Verwaltungsleistungen gegeben hat und geben wird, hat es Gebühren gegeben und wird es solche geben.

Allerdings ergibt sich aber daraus ein Satz, der für die richtige Beurtheilung der einzelnen Gebühr maßgebend wird. Die Gebühr soll nicht auferlegt werden, weil der Staat im Stande ist, den Einzelnen zur Zahlung derselben zu zwingen, sondern deshalb, weil er demselben wirklich etwas leistet. Es folgt, daß alle Gebühren, denen nicht eine wirkliche Leistung des Staats corre-

spondirt, an und für sich ungerechtfertigt erscheinen und, aus historischen Gründen entstanden, mit der Entwickelung des Steuersystems zugleich aufgehoben werden sollten. Natürlich betrifft die Frage wesentlich jede einzelne Gebühr; es läßt sich im allgemeinen nicht füglich weiter darüber reden. Wohl aber folgt dann eine andere, die man bei dem Gebührenwesen so gut als gar nicht beachtet hat.

Das ist die Frage nach der Höhe der Gebühr. Die historische Entwickelung hat es mit sich gebracht, daß diese Höhe zunächst eine fast willkürliche gewesen ist. Die Systemisirung des Gebührenwesens ist dabei im Grunde nichts anderes als die Aufstellung fester Sätze — der Taxe — an die Stelle willkürlicher Bemessung. Allein zur Frage nach der an sich richtigen Bemessung ist man dabei nicht gelangt. Dennoch glauben wir, daß die Antwort auf dieselbe eine klare ist.

Die Höhe der Gebühr nämlich kann nicht bemessen werden nach dem Werthe, den die Leistung des Staats für die Gebührenpflichtigen hat, weil dieser Werth überhaupt sich jeder bestimmten Berechnung entzieht. Sie kann ferner nicht bemessen werden nach den Kosten, welche die Ausübung der Verwaltungsthätigkeit der Regierung auferlegt; denn theils sind auch diese nicht zu berechnen, theils stehen sie oft in gar keinem Verhältnisse zu dem Werthe, den die Leistung für den Einzelnen hat. Man muß im Gegentheil einen ganz andern Standpunkt dabei einnehmen.

In der That nämlich sind alle zur Gebühr pflichtigen Leistungen der Verwaltung Leistungen für die Verkehrsverhältnisse, die hier nur bei dem Einzelnen erscheinen. In jeder solchen Leistung liegt daher neben dem individuellen Moment auch ein allgemeines; indem die Verwaltung für den Einzelnen leistet, leistet sie auch für das Allgemeine. Die Gebühr hat daher den Charakter der Verkehrssteuer, und die Höhe der Gebühr ist in der That ein Steuerfuß. Dieselbe unterliegt daher stets denselben Gesetzen wie die Höhe der Verkehrssteuern überhaupt, nur daß sie als eine Steuer erscheint, die nicht ohne Unterschied auf alle, sondern nur auf den Einzelnen gelegt ist. Daraus folgt, daß die Gebühr nie so hoch sein darf, um durch ihre Höhe den Einzelnen von dem mit Gebühr belegten Verkehract ab-

zuhalten, da dieselbe stets als ein Element der allgemeinen wirthschaftlichen Entwickelung angesehen werden muß. Es folgt ferner, daß die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältnisse zu der Häufigkeit ihres Vorkommens stehen muß; je seltener sie ist, je höher kann sie sein, denn um so mehr herrscht in ihr der individuelle Charakter, das individuelle Interesse. Natürlich greifen dabei doch auch die Gestehungskosten der Leistung ein; und hier muß man folgende Regeln aufstellen:

Ist die Gebühr eine Zahlung für die Benutzung einer örtlichen Anlage, so muß sie die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals enthalten, während die Kosten der Verwaltung aus den Steuern gedeckt werden sollten. Dies ist der Grundsatz für die Gebühren bei Benutzung von Verwaltungsanlagen für das Verkehrswesen, namentlich bei Brücken und Wegen.

Ist die Gebühr eine Zahlung für eine bestimmte Leistung eines Verwaltungsorgans, so soll sie nur so hoch sein, daß sie die Kosten deckt, welche durch diejenige Vermehrung der amtlichen Kräfte erzeugt werden, die ohne jene Leistung nicht nothwendig sein würden. Das hat namentlich seine Anwendung auf alle Gerichts- und Registergebühren, die ebendeswegen sehr niedrig — und auf die Gebühren für fachmännische Thätigkeit, wie Schätzungen, Gutachten u. s. w. — die ebendeshalb stets sehr hoch sein werden.

Diese Grundsätze nun erscheinen wol sehr einfach, und müssen als Basis einer systematischen Gebührenordnung betrachtet werden. Die Schwierigkeit aber liegt hier auf einem andern Punkte, und das ist die beständige Verschmelzung in Begriff und wirklicher Zahlung mit den Steuern im allgemeinen, und mit dem Stempel im besondern, die bis auf die Gegenwart sich namentlich dadurch fortsetzt, daß man den Begriff und den Inhalt der „Verkehrssteuer" — mit der einzigen ehrenvollen Ausnahme Bocke's — nicht aufgenommen hat. Gelänge es, dies festzustellen, so wäre für ein großes und hochwichtiges Gebiet der Finanzwissenschaft eine auch praktisch sehr wichtige Basis gewonnen. Das nun aber ist schwer möglich, ohne wenigstens die allgemeinsten Elemente der Geschichte der Gebühren hier aufzuführen.

Man muß sagen, daß zuerst Rau das Gebührenwesen aus der absoluten Unbestimmtheit herausgehoben hat, die bis auf ihn mit

dem Ausdrucke „Gebühr" verbunden war und dadurch jede wissenschaftliche Berücksichtigung desselben hinderte. In den frühern Werken von Jakob, Malchus, Lotz u. a. kommt kaum das Wort, geschweige denn die Sache vor. Rau's Auffassung ist zugleich dem Princip nach die richtige (§. 227); nur hat Rau die Gebiete selbst wieder theils mit der Steuer (wie bei der Erbschaftssteuer), theils mit der Erhebungsform durch den Stempel verwechselt, wodurch auch seine Darstellung im einzelnen den bedeutenden Eindruck des Ganzen wieder zerstört. Wenn Hoffmann („Würtembergisches Finanzrecht", I, 694) auch da Gebühren anerkennt, wo der Staat keine Leistung für die Gebühr thut, oder wenn Umpfenbach („Finanzwissenschaft", §. 26 fg.) Gebühren und Regalien ungeschieden durcheinanderwirft, so ist beides entschieden falsch. Dagegen ist es kaum zweifelhaft, daß die beste Arbeit über das ganze Gebührenwesen der Theil von Pfeiffer „Einnahmen" ist, der von den Gebühren handelt. (I, S. 294—351). Allerdings scheint der ganz feste Begriff derselben zu fehlen. Dagegen hat er den Ruhm, das erste rationelle System der Gebühren aufgestellt zu haben, an das wir uns mit Aufgeben unserer eigenen frühern Auffassung im Princip gern anschließen, und dessen Grundzüge man jeder Gebührenbeurtheilung zu Grunde legen sollte.

II. Entwickelungsgeschichte der Gebühren zu ihrer gegenwärtigen Gestalt.

Die Geschichte der Gebühren — bisher noch nicht selbständig untersucht — ist nicht wohl klar zu machen, ohne sie mit der Geschichte des Beamtenthums in Verbindung zu setzen, und ohne sie andererseits von der Geschichte der namentlich im Stempelwesen erscheinenden Geschichte der Verkehrssteuern zu scheiden.

Das Amt, und in ihm der Beamtete, hat nämlich, abgesehen von den allgemeinern Gesichtspunkten, die hier in Betracht kommen, zwei große Epochen in Beziehung auf seine öffentliche Function durchgemacht, welche man dem Verständnisse der Geschichte des Gebührenwesens unbedingt zu Grunde legen muß.

Die erste dieser Epochen beruht darauf, daß das Amt vom Königthume zwar eingesetzt wird, aber von demselben noch keine bestimmte, mit ihm verbundene und als seine öffentliche Aufgabe erklärte Thätigkeit empfängt. Es functionirt Jahrhunderte hindurch nur dann, wenn es einen äußern Anlaß findet, die Gewalt und das Recht des Staats zur Geltung zu bringen. Das Königthum geht deshalb in der wirthschaftlichen Stellung, welche es

dem Beamteten gibt, auch grundsätzlich und in ganz Europa gleichmäßig davon aus, daß es dem Beamteten nur so viel gibt, damit er überhaupt in der Lage sei, die eventuellen amtlichen Functionen vorkommenden Falles vollziehen zu können; er soll für seinen Gehalt eigentlich nur da sein, wenn eine Amtshandlung vorkommt. Die Amtshandlung selbst erscheint in dieser ganzen ersten Epoche als eine Angelegenheit des Einzelnen, mit wenigen die öffentliche Sicherheit betreffenden Ausnahmen. Die Folge dieser principiellen Aufgabe ist es nun, daß dieser Einzelne, der mit dem Amte in Berührung kommt und desselben bedarf, seinerseits das Amt — den Beamteten — für seine amtliche einzelne Leistung auch bezahlen muß. Und diese Zahlung ist eben die Gebühr, während das, was die Regierung dem Beamteten an der Stelle des gegenwärtigen Gehalts gibt, nur in den äußerlichen Bedingungen seines Aufenthalts, meist Wohnung, Feuerung und einzelner Nahrungsmittel (Holz-, Korn-, Weinlieferung u. s. w.) besteht. Das ist die Epoche der Naturalabgaben; denn der Staat hat nie Naturalabgaben empfangen, sondern nur der Beamtete.

Die natürliche Folge davon war nun, daß jedes Amt sich seine Gebühren und zwar eben mit Specification seiner Leistungen aufrechnete, und den Einzelnen zur Zahlung derselben verhielt. Das ward dann traditionell, und so entstand das ursprüngliche Gebührensystem, das für jedes Amt ein anderes war, und neben welchem es noch kein System der eigentlichen Verwaltungsgebühren für Benutzung von Verwaltungsanlagen gab. Da das nun von jedem Amte geschah, so war es natürlich, daß auch die Einnahmen, welche die Aemter nicht etwa für ihre specielle Thätigkeit, sondern auf Grundlage der Regalität und der allmählich entstehenden indirecten Steuern, wie namentlich beim Zoll, erhoben, als zu zahlende „Gebühren" erschienen, indem noch der Gedanke der Steuern nicht durchgedrungen hatte. So entstand jetzt die erste Verwirrung im Gebiete der Gebühren. Dieselben sind nämlich einerseits die Besoldung der Beamteten und heißen als Besoldung der Diener derselben die „Sporteln" (disportulae, disportae, namentlich bei den Gerichten); sie sind zweitens wirkliche Gebühren, die aber von den erstern noch gar nicht geschieden werden können, und sie sind drittens schon indirecte Steuern verschiedener Art, namentlich aber Zoll und Verkehrssteuern. So

sind sie in dieser Epoche wirklich der Uebergang zu der indirecten Besteuerung, und es wäre von großem Interesse, auch im einzelnen den Uebergang dieses Zustandes zur folgenden zweiten Epoche nachweisen zu können.

Das Princip dieser zweiten Epoche ist nun ein sehr einfaches. Mit der Mitte des 17. Jahrhunderts nämlich beginnt in Europa die Zeit der selbstthätigen Verwaltung. Mit ihr empfängt der einzelne Beamtete seine von den äußern Anlässen, also auch von dem Petitum der Einzelnen in den meisten Fällen unabhängige, selbstthätige Aufgabe. Es folgt, daß er jetzt auch nicht mehr in seiner wirthschaftlichen Stellung von dem Zufalle abhängen kann, ob der Eine oder Andere seiner bedarf. Es folgt ferner, daß dem entsprechend an der Stelle der bisherigen Naturalleistung des Staats für seinen Beamteten der Gehalt entsteht, der eben der wirthschaftliche Ausdruck jener selbstthätigen Function des neuen Verwaltungsbeamtenthums ist. Es folgt weiter, daß mit der Bestimmung einerseits der amtlichen Function und andererseits mit der Fixirung des Gehalts auch die Bestimmung der Zahlung des Einzelnen für die allfällige Leistung des Beamteten nicht mehr in der Willkür des letztern liegen kann, um so weniger, als der Einzelne zur Deckung des Gehalts jetzt überhaupt zu den Steuern herbeigezogen wird. Daraus geht dann der erste Schritt zur Bildung des neuen Gebührenwesens hervor, die Aufstellung gesetzlicher Tarife für die zu zahlenden Gebühren, die Gebührentaxe. An die Gebührentaxe, die im 18. Jahrhundert entsteht, schließt sich dann der naheliegende Gedanke, daß der mit dem Gehalte besoldete Beamtete überhaupt eigentlich vermöge jenes Gehalts keine Berechtigung mehr zu der Einnahme aus den Gebühren habe; daher denn der Satz, daß die „Gebühren", noch immer ziemlich ohne rationelle Unterscheidung, an die Staatskasse einzuliefern und nur ausnahmsweise Einnahmen des Beamteten sein sollen. Daran wieder knüpft sich der Gedanke, der dem steigenden Bedürfnisse der Staaten leichter Eingang verschafft, daß die Gebühren den Charakter von Steuern haben und daher beliebig erhöht werden können, sodaß die Thätigkeit der Einnahmekassen der Finanzen zu einem fast integrirenden Theile der amtlichen Thätigkeit überhaupt wird. Der in diesen Sätzen liegende Keim entwickelt sich nun aber zu einem förmlichen System durch das

Stempelwesen. Die Stempelung ist an sich nichts als die Erhebungsform der Verkehrssteuer. Sie ist aber so einfach und läßt so viele Steuerfüße zu, daß sie allmählich bei weitem zur Hauptsache wird. Ganz nahe lag es nun, die Zahlung durch Stempel die „Stempelgebühr" zu nennen, vermöge des Stempels alle Gebühr in die Kassen des Staats zu leiten und so den eigentlichen Begriff der Gebühr fast ganz zu verwischen, um so mehr, als ein großer Theil der wirklichen Gebühr nunmehr blos in der Form der Stempel gezahlt wurde. Das eigentliche Amt bekam jetzt gar keine Gebühr mehr, sondern nur noch Gehalt; der Begriff von Gebühr und Steuer verschmolz so gut als gänzlich, und es ward ungemein schwer, den erstern selbst da festzuhalten, wo er ganz unzweifelhaft sich erhielt, wie bei den Wegeabgaben und den Verbuchungsgebühren, schon deshalb, weil hier das Wort „Gebühr" ungewöhnlich war. So gelangte man zu dem gegenwärtigen Zustande, zu welchem alsbald noch ein weiteres Moment hinzutrat.

Mit dem 18. Jahrhundert nämlich zieht der Staat den größten Theil der Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper in seine amtlichen Functionen hinein, namentlich die der Städte und der Patrimonialjurisdictionen. Diese hatten bis dahin für alle ihre Thätigkeiten und Anstalten, und zwar speciell für Gericht, Polizei und Bildungswesen, die Lasten derselben mit Gebühren gedeckt. Bei einigen dieser Institute waren diese Gebühren ihre Haupteinnahmequelle gewesen. Jetzt trat das Gebührenwesen des Staats ein, und auch das örtliche Gebührenwesen wird nunmehr den allgemeinen Grundsätzen zum Theil unterworfen. Allein nicht ganz. Ein Theil der örtlichen Gebühren bleibt bestehen, und diese empfangen jetzt meistens den Namen der Sporteln, sodaß von da an die Gebühren vorzugsweise das gesetzlich festgestellte, die Sporteln das örtlich geltende Gebührenwesen bezeichnen. Dazu kommt, daß ein Theil der Gebühren weder damals noch jetzt Gebühr genannt wird; vor allem das Schulgeld, Prüfungsgeld, Collegiengeld u. s. w. Die Gebührengesetzgebung scheidet dabei nicht; die Finanzwissenschaft auch nicht, während in der Sache eigentlich niemand sich unklar ist. So stehen wir jetzt vor dem Punkte, wo eine formale und durchgreifende Bestimmung von entscheidender Wichtigkeit für dieses ganze Gebiet der Finanzwissenschaft sein

muß. Es ist dieselbe aber um so leichter, als in der Sache selbst kaum eine ernsthafte Schwierigkeit vorliegen dürfte.

Demnach wollen wir nun versuchen, auf Grundlage der obigen Begriffe die Elemente des Systems des Gebührenwesens hier aufzuführen, und damit die Uebersicht über das vorliegende Gebiet zu geben.

III. Das System der Gebühren und seine Grundbegriffe.

1. Formale Grundlage.

Wenn nun auf dieser Basis die Bedeutung und die Begrenzung der einzelnen Kategorien und Beziehungen und damit auch das Gebührenwesen in seiner Selbständigkeit festgestellt ist, so wird es leicht werden, das System desselben zu ordnen.

Zu dem Gebührenwesen gehören demnach nicht alle indirecten und Verkehrssteuern, gleichviel ob man sie Gebühren nennt oder nicht, wie z. B. Zoll, Erbschaftssteuern u. s. w.

Der Ausdruck Taxe bedeutet die gesetzlich festgestellte Gebühr für die einzelne Leistung eines Amts, im weitern Sinne aber auch die gesetzliche Feststellung gewisser öffentlicher Leistungen (wie bei Aerzten, Apotheken, öffentlichen Fuhrwerken u. s. w.). Der Ausdruck Tarif bezeichnet die einzelnen Ansätze innerhalb der Taxe; wie z. B. Fahrtarif, Transporttarif u. s. w. Man kann beide Ausdrücke gleichbedeutend gebrauchen, aber nicht cumulativ. Es würde sich sehr empfehlen, das Wort in diesem Sinne ausschließlich zu gebrauchen, und wir werden dabei im Folgenden stehen bleiben.

Der Stempel hat an sich mit der Gebühr gar nichts zu thun; er kann nur in gewissen Fällen als Erhebungsform der Gebühr erscheinen. In den bei weitem meisten Fällen ist er dagegen, wie wir später sehen werden, die Erhebungsform der Verkehrssteuer. Der Ausdruck „Stempelgebühr" ist an und für sich durchaus falsch, ebenso Gebührenstempel. Die ganze Lehre von dem Stempelwesen sollte definitiv aus dem Gebührenwesen beseitigt werden.

Dahingegen soll man eine ganze Reihe von Einzelzahlungen

für öffentliche Functionen als Gebühren anerkennen und dadurch die Finanzwissenschaft in den Stand setzen, das Gebührenwesen wissenschaftlich zu behandeln. Vor allen Dingen muß man sich gewöhnen, sich nicht an Namen und Ausdrücke zu binden; es kommt zwar nicht darauf an, dieselben aufzugeben, wohl aber darauf, sie unter den richtigen allgemeinen Begriff der Gebühr zu subsumiren.

Will man demgemäß von dem Gebührenwesen eines Landes ein klares Bild haben, so muß man allerdings zunächst die Geschichte desselben zu Hülfe nehmen, um die in einer bestimmten Zeit gegebenen Ausdrücke und Bestimmungen zu erklären. Dann aber ist es nothwendig, an das so Gefundene den gemeinsamen Maßstab eines selbständigen Systems zu legen. Und dieses beruht seinerseits auf einem einfachen Grundgedanken.

Da nämlich die Gebühren Zahlungen des Einzelnen für amtliche Leistung in seinem individuellen Interesse sind, so folgt, daß es so viel Arten von Gebühren im weitern Sinne geben kann, als es Leistungen eben dieser Verwaltung für den Einzelnen gibt. Es folgt daraus, daß es gar kein anderes System für die Gebühren geben kann als das System der Verwaltung selbst, und zwar in der Weise, daß jedes Gebiet der Verwaltung sein ihm eigenthümliches Gebührensystem auf Grund seiner ihm eigenthümlichen Functionen hat. Dabei wird es nun, will man ein vollständiges Bild der Sache, darauf ankommen, in dieses System zugleich die Gebühren hereinzuziehen, welche einerseits von den Selbstverwaltungskörpern, andererseits aber auch von den organisirten Verwaltungsvereinen für ihre Leistungen gefordert werden. Nur muß man unterscheiden. Die Finanzwissenschaft kann über die Aufstellung jener Kategorien nicht hinausgehen; die Aufführung der einzelnen Gebühren wird dagegen Sache der Finanzgesetzkunde sein, für welche die Wissenschaft nur die allgemeinen Principien und Kategorien zu bieten vermag. Es wird sich daraus ergeben, daß bei großer Kürze und Klarheit des Systems die wirkliche Gebührenordnung stets eine sehr umfassende und detaillirte werden mußte, um dem praktischen Bedürfnisse zu genügen.

Vergleicht man von diesem Standpunkte das Gebührenwesen Englands und Frankreichs mit demjenigen Deutschlands, so müssen wir gestehen, daß ein Urtheil uns darin sehr schwer werden wird,

weil wir im Grunde von demselben viel zu wenig wissen. Englands Gebührensystem ist zuerst rationell behandelt von Bocke, und zwar mit einer trefflichen historischen Begründung und mit strenger Scheidung vom Stempel, der in England allerdings nur als Verkehrssteuererhebung auftritt. Bocke trennt mit Recht die älteste Zeit, die Lehnszeit, und die neuere Zeit (S. 205 fg.). Leider hat sich Bocke in seiner Darstellung des englischen Gebührenwesens streng auf die eigentlichen Gerichtsgebühren (fees im engern Sinne) beschränkt, ohne auf das Gebührenwesen im weitern Sinne Rücksicht zu nehmen, und die Bußen, welche noch immer einen wichtigen Theil des Polizeistrafrechts einnehmen, dabei weggelassen. Wir können indessen schon hier bemerken, daß außer den Gerichtsgebühren die meisten übrigen Gebühren unsers Wissens nur von Gemeinden (namentlich die Mauth- und Hafenabgaben) oder von Corporationen bezogen werden. Dabei ist es Grundsatz, daß das Recht zur Erhebung solcher örtlicher Gebühren stets auf einem speciellen Parlamentsbeschlusse beruhen muß, der in solchen Fällen eine private bill ist (s. unten). Das französische Gebührenwesen ist, soviel uns bekannt, gar nicht selbständig behandelt, und zwar wol wesentlich wegen des mit der Revolution durchgeführten Grundsatzes, daß alle Gebühren nur vermöge eines speciellen Gesetzes gelten sollen. Sie erscheinen daher, wenn sie behandelt worden, stets unter der allgemeinen Kategorie des Enregistrement und des Timbre, während die droits de péage, tonnage etc. als örtliche Abgaben ganz weggelassen werden. So bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", Kap. V, 1 u. 2. Für Deutschland gibt es gar keine einheitliche Behandlung, da die einzelnen Gesetzgebungen ihrerseits nicht blos regelmäßig Gebühren, Steuern und Stempel verwechseln, sondern auch sehr wenig bekannt sind und die Unbestimmtheit der Ausdrücke eine viel zu große ist. Doch sind in der allgemeinen Gesetzgebung über das Gebührenwesen maßgebend die Oesterreichische Hoftaxordnung 1785, welche zuerst alle eigentlichen Verleihungsgebühren regelte, ferner aber die Sporteltaxordnung für Preußen, 23. April 1825, in Bezug auf welche jedoch die Verordnung 22. November 1842 vorgeschrieben hat, daß alle Ausfertigungs- und Verhandlungssporteln der Behörden wegzufallen haben. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 478. Pfeiffer hat nach Rau's Vorgange, I, 230, in seinen „Staatseinnahmen" ein System aufgestellt und seine Arbeit muß als Beginn der richtigen Behandlung dieses keineswegs unwichtigen Gebiets angesehen werden. Nur fehlt auch ihm die gehörige Kunde der betreffenden Gesetzgebungen, der sich vorderhand wol noch niemand rühmen kann. Dagegen hat Dr. C. Walker in seinem Werke „Die Selbstverwaltung des Steuerwesens" (1869) den Unterschied zwischen Gebühr und Steuer am stärksten betont, obgleich er für das Gebührenwesen zu keinem selbständigen Resultate, geschweige denn zu einem Systeme

gelangt ist. Wir können dabei nicht umhin, ein Wort über unsere frühere Auffassung des Systems der Gebühren hier hinzuzufügen. Wir haben in der ersten Auflage unterschieden zwischen den Verwaltungsgebühren, den eigentlichen Gebühren und den Verleihungsgebühren. Diese Eintheilung hat sehr viel für sich, solange man die Gebühren blos als Abgaben der Einzelnen in übersichtlicher Weise eintheilen will, und scheidet dieselben auch hinlänglich von den Steuern und dem Stempel. Allein offenbar reicht sie nicht mehr aus, sowie der Begriff der Verwaltung sich zu einem selbständigen System entwickelt hat, namentlich nicht wenn man den Begriff der Taxen oder Tarife mit hineinzieht. Wir glauben daher vollkommen berechtigt zu sein, in dem folgenden Systeme der Gebühren im kleinen Bilde das große Bild der Verwaltung wiedergeben zu dürfen, da künftig allerdings ohne das letztere das erstere kaum mehr ausreichen dürfte. Denn in der That ist es eben das Gebührensystem, welches die Verbindung der Finanzwissenschaft mit der Verwaltungslehre abgibt. Und hier dürfen wir uns vielleicht auf das System der letztern berufen, das wir in unserm „Handbuch der Verwaltung" niedergelegt haben.

2. System der Gebühren.

Wir haben die gesammte Verwaltung im Gegensatze zur Verfassung in die fünf Hauptgebiete des Aeußern, des Kriegs, der Finanzen, der Rechtspflege und des Innern, und das große und weitverzweigte Gebiet des letztern, als die eigentliche Verwaltung, wieder in die Verwaltung des physischen, des geistigen, des wirthschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens eingetheilt.

Jedes dieser Gebiete ist nun in dem Sinne allerdings ein Verwaltungsgebiet, daß die Aufgaben der Regierung durch ihre Organe, dann durch die Selbstverwaltung und die Vereine selbstthätig vollzogen werden. Allein in jedem dieser Gebiete treten Fälle ein, in denen die Vollziehende Gewalt für Einzelinteressen und Bedürfnisse zu sorgen und thätig zu sein hat; und in jedem dieser Fälle tritt auch die Verpflichtung des Einzelnen ein, für diese Thätigkeit zu zahlen. Das heißt: jedes dieser Gebiete hat sein Gebührensystem. Scheidet man nun dem praktischen Bedürfniß gemäß hier zwischen der amtlichen Thätigkeit der eigentlichen Verwaltungsorgane, und der individuellen Thätigkeit derjenigen, welche durch Vollziehung einer öffentlichen Function einen wirthschaftlichen Erwerb suchen, so kann man sehr wohl den Unterschied zwischen Gebühren und Taxen für das

praktische Leben dahin bestimmen, daß die Gebühren die Zahlungen für die amtliche Thätigkeit, die Taxe die gesetzlich bestimmte Minimalzahlung für die öffentliche Thätigkeit der Privaten ist. Auf diese Weise ergeben sich folgende Hauptkategorien:

Erstes Gebiet. Verwaltung des Aeußern. In der Verwaltung des Aeußern kommt das Gebührenwesen nur auf Einem Punkte vor; das ist im Verkehre des Einzelnen mit Fremden. Hier erscheinen die Gebühren nämlich zuerst bei den Visirungen der Pässe bei den Gesandtschaften, dann aber vorzugsweise bei den Handelsbeziehungen, welche durch die Consulate vermittelt werden.

Vgl. über das Gebiet der Consulatsgebühren vorzüglich L. Neumann, „Handbuch des Consulatwesens 1854", S. 214—230; einzige Behandlung des Gegenstandes in der deutschen Literatur. Ueber die französischen Consulatgebühren Vallat bei Block „Droits de chancellerie." Notiz bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 204.

Zweites Gebiet. Heeresverwaltung. In der Heeresverwaltung erscheint das Gebührensystem nur auf Einem Punkte, der Stellvertretung und der mit ihr verbundenen Zahlung an den Stellvertreter; und auch die Gebührennatur dieser Leistung muß stark bezweifelt werden, da sie wenigstens im Princip an den Stellvertreter fällt, und der Staat selbst keine Einnahme davon ziehen sollte. Die ganze Frage fällt übrigens bei der allgemeinen Wehrpflicht von selbst weg; würde man aber endlich die Gerechtigkeit des Satzes anerkennen, daß diejenigen, welche wegen Mangels an körperlicher Fähigkeit nicht zu dienen brauchen, dafür eine Abgabe entrichten müssen, so würden wir diese Abgabe in der That eine Steuer nennen müssen, während wir den Waffendienst wiederum nicht wie Parieu unter die Steuern rechnen, so wenig wie die Abgabe der Stimmen bei der Wahl über den Dienst der Geschworenen oder der Vormünder. Jedenfalls gehört die obige Gebühr, da ihre Höhe amtlich normirt ist, unter die Taxen.

Pfeiffer nennt das Gebiet die „Gebühren aus der Landesvertheidigung", I, 341. In der Schweiz ist die Abgabe der Wehruntauglichen durchgeführt; über Frankreich s. Pfeiffer, I, 343. Vgl. Parieu „Théories des Impots", IV, 72.

Drittes Gebiet. Finanzverwaltung. Gerade in der Finanzverwaltung ist das Gebiet der Gebühren am unklarsten, und daher mag es hier gestattet sein, es in allen seinen Hauptbeziehungen zu charakterisiren.

Wie schon bemerkt ist ein großer Theil der sogenannten Gebühren überhaupt keine Gebühr, sondern eine Steuer, wie die Uebertragungsgebühr, die Erbschaftsgebühr u. s. w., welche ihren Platz in der Lehre von den Verkehrssteuern zu finden haben. Ebenso macht der Stempel eine Steuer noch nicht zur Gebühr. Von eigentlichen Gebühren kann man auch nicht bei den Regalien wie bei der Post reden, da die Zahlung der Beförderung des Briefes durch die Postmarke nicht auf einer für den Einzelnen berechneten Leistung beruht, und die Zustellungs-(Briefträger-)Gebühr weggefallen ist. Die Finanzgebühren im strengen Sinne des Worts erscheinen nur noch in drei Formen. Die erste dieser Formen ist die Depositengebühr, wo die Finanzverwaltung durch ihre Organe Gelder Einzelner zur Bewahrung übernimmt. Die zweite ist die Zustellungsgebühr bei Mahnungen zur Steuereinzahlung, die meistens mit einer progressiven executiven Erhöhung als Ordnungsstrafe wegen Nichteinhaltung der Termine verbunden ist. Die dritte endlich ist die Verwaltungsgebühr, die meist bei den Zollämtern als Ausfertigungsgebühr für die nöthigen Zolldocumente erscheint, und wieder oft in mehrere mehr oder weniger zweckmäßig eingerichtete Theile (Wagegeld, Verschreibungsgebühr u. s. w.) zerfällt. Bei der großen Ungleichheit der Leistungen der Zollämter je nach den Artikeln läßt sich eine solche Gebühr kaum definitiv beseitigen. Dagegen sind die Bestallungsgebühren, welche nicht bei Verleihungen von Würden, sondern bei Erhöhung der Gehalte noch mannichfach gezahlt werden, durchaus irrationell, da hier durchaus keine Leistung des Staats für den Einzelnen als solchen, sondern eine Zahlung für die Verdienste desselben vorliegt; nur muß man die Verleihungsgebühren davon scheiden. (S. unten.)

Ueber die Depositalordnung Preußens s. Rönne, II, 40 fg. Die Depositentaxen dagegen sind für Oesterreich geordnet durch Patent vom 26. Januar 1853. Die Bestallungsgebühren für Preußen abgeschafft. Cabinetsordre vom 19. Februar 1838 (u. unten). In Oesterreich besteht leider noch immer eine solche ungerechtfertigte Besteue-

rung oder Belastung bei Gehaltserhöhungen. Die in vielen Staaten übliche Stempelung der Bestallung oder auch der Quittungen für die Gehaltsbezüge kann wieder nicht als eine Gebühr angesehen werden, sondern ist eine unserer Ueberzeugung nach durchaus falsche Art der Besteuerung eines meist noch dazu sehr geringen Roheinkommens.

Viertes Gebiet. Die Rechtspflege und das Gebührenwesen. Unzweifelhaft betreten wir in der Rechtspflege das Gebiet, in welchem das Gebührenwesen historisch seine Heimat besitzt. Wir dürfen es daher mit wenigen Worten andeuten.

Der Grundgedanke des Gebührenwesens in der Rechtspflege ist von jeher der, daß der Staat zwar die Organe der Entscheidung darzubieten habe, daß aber der einzelne Streit Sache des Einzelnen sei, und daß der Einzelne daher die Kosten eines solchen Streites zu tragen habe, jedenfalls wenn er den Streit verliert, da die Gemeinschaft keine Veranlassung finden könne, die Kosten für den Proceß dessen zu zahlen, der sich über sein Recht geirrt hat. Die Consequenz davon war der einfache Satz, daß der Staat zwar die Richter anstelle, daß aber der Proceß dieselben unterhalten müsse. An das Gericht schließen sich nun zwei andere Organismen an; zuerst die Anwaltschaft und dann das Institut der öffentlichen Bücher aller Art. Alle drei Organe zusammen, Gericht, Anwalt und öffentlicher Censor, bildeten dann ein Ganzes, dessen Thätigkeit die Rechspflege war. Und nun galt der Grundsatz, daß dieses Ganze, nur für Einzelne thätig, auch durch die Einzelnen erhalten werden müsse. So bildeten sich hier die Kategorien des Gebührenwesens zuerst zu festen Begriffen aus, die dann für Praxis und Theorie derselben auch in der Innern Verwaltung maßgebend wurden. Die eigentlichen Gebühren waren das, was die Betheiligten dem richterlichen Amte zu zahlen hatten, und zwar für jede einzelne seiner Functionen. Die Sporteln waren die Ausfertigungs- und Zustellungskosten für die betreffenden Acten der Gerichte. Aus den Zahlungen an die Anwälte entstanden dann die Taxen, welche ihrerseits ursprünglich ganz willkürlich, dann vom Gerichte von Fall zu Fall bestimmt, dann gesetzlich mit ihrem Maximum festgestellt wurden. Die Führung der öffentlichen Bücher geschah dann wieder unter bestimmter Gebührenbemessung.

Natürlich waren auf diese Weise die Gebühren vor allen Dingen sehr hoch, sodaß es dem Unbemittelten immer schwerer wurde, die Kosten des Processes zu erschwingen, und Recht und Gerechtigkeit nur noch für die Wohlhabenden vorhanden zu sein schien. Sowie daher mit dem 18. Jahrhundert die Verwaltung der Staaten sich entwickelt, beginnt der Kampf mit jenem alten Gebührensysteme. Das einzige Mittel allerdings, um es zu beseitigen, war das, die Richter als besoldete Beamtete anzustellen. Das nun geschieht zwar langsam, aber es geschieht doch; und hier hat in entscheidender Weise die Aufhebung der Patrimonialjurisdiction mit eingewirkt. Man kann sagen, daß bis zur Grundentlastung nur die höhern, von dieser angefangen aber auch die niedern Stellen des Gerichtsorganismus aus besoldeten Beamteten bestehen. Das Verhältniß der Anwälte und der öffentlichen Bücher bleibt unverändert.

Damit nun entstand die sowol theoretische als praktische Frage, ob es überhaupt in der Rechtspflege noch Gebühren und Sporteln geben solle. Sie wurden angegriffen, weil die Verwaltung des Rechts nicht vom Vermögen abhängig, sondern eine Aufgabe des Staats an sich sein soll; sie wurden vertheidigt, weil jeder Proceß eine individuelle Veranlassung hat, und die natürliche Consequenz, daß dann auch der Anwalt auf öffentliche Kosten für jeden eintreten muß, eine Belastung der Friedfertigen und Verständigen zu Gunsten der Streitsüchtigen und Unvorsichtigen sein werde. Das Resultat lag nahe. Es traten für die drei Kategorien Gericht, Anwaltschaft und öffentliche Bücher drei verschiedene Principien des Gebührenwesens ein, welche durchaus nicht ohne Interesse sind, und die wir nunmehr leicht kategorisiren können.

Was zuerst die Gerichtsgebühren mit den Sporteln betrifft, so gelangte man zu der Erkenntniß, daß in jedem Gerichtsact das öffentliche und das Privatinteresse verbunden seien, und daß es daher billig sei, wenn der Staat zwar den größern Theil der Kosten der Rechtspflege trage, der Einzelne aber, der ihn für seine Angelegenheiten benutzt, wenigstens den kleinern Theil übernehme. Man behielt daher sowol die Gebühren als die Sporteln bei; allein man bildete jetzt — namentlich seit dem 19. Jahrhundert — ein neues System für dieselben, das auf zwei Punkten beruhte. Zuerst wurden die Gebühren des Gerichts bedeutend herab-

gesetzt, indem man die Zumuthung aufhob, durch sie den Gehalt der Richter decken zu wollen. Zweitens aber besoldete man den ganzen Richterstand nebst seinem Expeditionsorganismus, und zog daher jetzt die noch erhaltenen Gebühren und Sporteln für die Staatskasse ein. Daraus ergab sich wieder die doppelte Erhebungsform für beide, welche ihrerseits Begriff und Wesen derselben so unklar gemacht hat. Man bestimmte nämlich, daß ein Theil der Gebühr nach wie vor direct gezahlt werden solle; ein anderer Theil dagegen wurde durch den Stempel erhoben, das ist durch die Pflicht, die vorzulegenden Eingaben mit einem Stempel zu versehen, wobei natürlich der Ankauf des letztern die Zahlung der Gebühr vertrat. So verschmolz auch hier das Stempelwesen, eigentlich für die Verkehrssteuern bestimmt, mit dem Gebührenwesen. Das war das erste Ergebniß der neuen Gestalt der Dinge. Das zweite bezog sich auf die Anwälte, zu denen jetzt die Thätigkeiten der Fachmänner (Schätzungen, Obductionen u. s. w.) hinzukamen. Da diese vom Staate keinen Gehalt bekamen, so war es natürlich, daß man die ihnen zu zahlende Gebühr wesentlich in einer Höhe beließ, groß genug, um einen Lebensunterhalt für dieselben zu geben, zugleich aber auch diese Gebühren gesetzlich mit ihrem Maximum regulirte, und außerdem dem jetzt unbetheiligten Gerichte das Recht der eventuellen Moderation einräumte. Was endlich die öffentlichen Bücher betrifft, so erkannte man mehr und mehr, daß sie vorwiegend um des öffentlichen Interesses willen geführt wurden; die Idee der Verwaltung des Creditwesens tritt in den Vordergrund, wenn auch noch nicht mit ihrer theoretischen Beziehung, so doch mit ihrem wesentlichen Verständniß; zugleich aber fühlte man richtig, daß in den Eintragungen in die öffentlichen Bücher ein gewaltiger Theil des Verkehrs und des damit verbundenen Erwerbes und Einkommens enthalten sei, und daß daher das Ein- und Austragen bei denselben der Verkehrssteuer unterliegen müsse. Damit schieden sich jetzt in dieser Belastung, welche mit der Benutzung der öffentlichen Bücher verbunden war, zwei Elemente. Das erste war eben die Verkehrssteuer mit der Abgabe für Eintragungen und Löschungen in denselben mit eigenem sehr bedeutendem und systematisch geordnetem Steuerfuße, die dann natürlich nebenbei direct an die Steuerkassen abgegeben, oder auch einfacher in der

Form von Stempeln auf die betreffenden Documente abgestattet wird — wieder zum Nachtheil theoretischer Klarheit, da hier abermals die Stempel mit den Gebühren in Berührung kommen, wie sich gleich ergibt — und das zweite die eigentliche Gebühr für die mechanische Ausfertigung der Acten, Auszüge, Mittheilungen, kurz das, was wir eigentlich die Registergebühren nennen. Aber auch diese werden meistens mit Stempeln erhoben, und fließen in die Staatskasse, sodaß jetzt die Verkehrssteuer der Ein- und Austragung von der Gebühr für die Registratur (oder Kanzlei) äußerlich gar nicht zu scheiden war, da beide mit Stempeln gezahlt wurden.

Das ist im wesentlichen das gegenwärtige System der Gebühren und Steuern, welche bei der Rechtspflege erwachsen. Es ist klar, daß die etwaigen Bußen und Strafgelder aller Art gar nicht in das Gebiet gehören, obgleich das Gericht sie ausspricht, sondern zu den Gefällen des Staats und zwar als außerordentliche Gefälle. So einfach aber auch die obigen Grundsätze sind, so haben sie dennoch nicht nur in jedem Staate ihre Geschichte, sondern auch ihr besonderes System. Dies im einzelnen darzustellen, ist aus bekannten Gründen hier nicht thunlich, da das Detail, zur Hauptsache werdend, allen Raum verzehren würde. Allein wir glauben in dem Obigen die Elemente der vergleichenden Wissenschaft des gerichtlichen Gebührenwesens der europäischen Staaten gegeben zu haben.

Was zuerst England betrifft, so besitzen wir jetzt in Vocke's Werk eine so feste Grundlage der Beurtheilung dieser Verhältnisse, daß es uns leicht ist, es kurz zu charakterisiren; namentlich da derselbe der einzige ist, der unsern Begriff der Verkehrssteuer und ihrer Scheidung vom Stempel verstanden und weiter geführt hat. Seine „Geschichte der Gerichtssporteln", S. 206 fg. ist vortrefflich; Grundgedanke bis auf die neueste Zeit, daß der Richter durch die Gebühren seinen Gehalt finden solle. Ungeheuere Belastung der Rechtspflege infolge dessen; darauf bei der Organisation der Grafschaftsgerichte Grundsatz, daß der Staat den Gehalt der Clercs zahlt, daß aber die Gebühren doch zuletzt die Basis dieser Zahlung bilden sollen. Daher noch immer Beibehaltung derselben, und zwar mit der Bestimmung, daß bei dieser ersten Instanz die Ueberschüsse der Gebühren über den Gehalt (surplus fees) an die Bank abgeführt werden müssen. Bei den Obergerichten dagegen treten die Stempel ein, und zwar nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Stempelfuße, der sich nach der streitigen

Summe richtet und für jeden einzelnen Act gezahlt wird. (S. Vocke: „Gebühren in Stempelform", S. 217—222; höchst lehrreich.) — In Frankreich hat dasselbe Princip eine andere Ausführung erhalten. Hier muß vorausgeschickt werden, daß der Stempel (timbre) eine andere Bedeutung hat als in England und Deutschland; es wird mit dem Stempel überhaupt keine Gebühr erhoben, sondern nur die Verbrauchssteuer auf Zeitungen, Ankündigungen u. s. w. Das System, welches dieses gerichtliche Gebührenwesen enthält, ist aber folgendes. Man muß nämlich scheiden zwischen dem Enregistrement, den Droits de Greffe und den Hypothekengebühren. Das Enregistrement ist dasjenige Institut der öffentlichen Bücher, durch welches vermöge der Eintragung aller Acte, welche Rechtsgeschäfte enthalten, in dieselben diese Acte besteuert werden. Die Abgaben scheiden sich in das droit fixe und das droit proportionel; letzteres bedeutet die Bestimmung der Höhe des droit d'Enregistrement nach der Höhe des meßbaren Werthes, der im Document erscheint. In die erste Kategorie fallen nun theils Verkehrsdocumente aller Art (Zeugnisse u. s. w.) und Gerichtsacte, sodaß hier Gebühr und Steuer noch geschieden sind, während im droit proportionel Gebühr und Steuer vollständig verschmelzen. Die droits de Greffe sind in der That die gesetzlich systemisirten Sporteln der Gerichte; der Greffier ist der Expeditor des Gerichts, und diese droits sind daher nichts als Gerichtsgebühren. Wir finden daher das Enregistrement bei den Verkehrssteuern wieder, die Greffe nicht. Das Hauptgesetz für das Enregistrement, das der Sache nach schon unter Ludwig XIV. bestand, ist das Gesetz 22 fruct. VI (12. Dec. 1798), dem eine Reihe von andern Gesetzen hier wie in allen andern Staaten gefolgt ist. Vgl. Hock, S. 433, 438. Parieu, „Théorie de l'impot", IV, 167 fg. Die Hypothekenbücher haben ihre Organisation durch das Gesetz vom 21 vent. au VII erhalten; die Grundbuchsabgaben durch das Gesetz vom 21. Sept. 1810 organisirt, und zwar auch hier theils als Verkehrssteuer („Steuern für den Staat als solchen" [?] Hock, S. 205) und als eigentliche Gebühr — „für die Grundbuchsführer bestimmt"; die letztern sind fest bestimmt, die erstern natürlich mit wachsendem Steuerfuße; auch sie haben wir in der Verkehrssteuer wieder zu finden. Was nun zum Schluß die deutschen Staaten betrifft, so sind wir ganz außer Stande, ins einzelne einzugehen, da auch hier die deutsche Wissenschaft erst durch Behandlung des Fremden über das Eigene klar geworden ist, und die eigenen Verhältnisse wenig bearbeitet hat. Preußen hat seinen Gerichtskostentarif von 1851 geordnet, das Sportelwesen für die übrigen Behörden aufgehoben (seit 1825); das neue Stempelgesetz ist vom 7. Mai 1822, und ist wesentlich auf die Verkehrssteuer berechnet. S. Rönne, „Staatsrecht", II, 490; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 315, sehr unvollständig. Oesterreichs Stempel- und Gebührengesetz von 1850 enthält die Stempelpflicht für alle Einzelnen, und umfaßt auf diese Weise

zugleich die Verkehrssteuern und die Gebühren. Regenauer, „Badischer Staatshaushalt", hat so gut wie gar keine Angaben, S. 293, ebenso Herdegen, „Würtembergischer Staatshaushalt", S. 365. Rau ist zwar an Angaben über die Stempelergebnisse reich, nicht aber an Resultaten. Es wäre eine Sache von großem Werthe, über Deutschlands Gerichtsgebühren auch nur so viel zu wissen, als wir jetzt durch Bocke und Hock über England und Frankreich erfahren haben.

Fünftes Gebiet. Die Innere Verwaltung und die eigentlichen Verwaltungsgebühren.

Will man nun das letzte und wichtigste Gebiet des Gebührenwesens als ein wesentliches auffassen und behandeln, so muß man damit beginnen, in der Verwaltung des Innern diejenigen Functionen derselben zu scheiden, welche ohne Rücksicht auf das Einzelinteresse im Namen des Ganzen vollzogen werden müssen, von denjenigen, welche durch Einzelne oder Gesellschaften um des Erwerbes willen vollzogen werden, und endlich von denjenigen, welche die Organe der Vollzugsgewalt eben nur für das Einzelinteresse ausführen. Aus dem ersten geht der Gehalt der Beamteten hervor, aus dem zweiten die Taxe, aus dem dritten die Gebühr, die hier sich ganz unzweifelhaft von der Steuer scheidet. Wir sagen daher, indem die Verhältnisse des Gehalts uns an diesem Orte nicht wieder berühren, daß jeder Theil der Innern Verwaltung sein Gebühren- und Taxwesen hat; daß das System der Gebühren und Taxen daher kein anderes sein kann als das der Innern Verwaltung; daß demnach das Urtheil über die einzelne Gebühr stets in dem Wesen dieses Theiles der Innern Verwaltung liegt, dem die betreffende Gebühr angehört, und daß es nur so möglich ist, zu einer wissenschaftlichen Behandlung des Verwaltungsgebührenwesens zu gelangen.

Unsere Aufgabe kann dabei nicht weiter gehen als bis zur Aufstellung der betreffenden Kategorien, unter denen sich das ungeheuere Einzelmaterial leicht zusammenfassen wird. Wir stehen nicht an, dabei das von uns bereits aufgestellte System der Verwaltung zu Grunde zu legen; es wird auch hier zu zeigen im Stande sein, daß es genügt.

A. Das Gebührenwesen der Verwaltung des physischen Lebens scheidet sich in drei Theile.

1) Zuerst hat das Bevölkerungswesen sein selbständiges

Gebührensystem für gewisse tief in dasselbe hineingreifende Thätigkeiten der Verwaltung. Dahin gehören zunächst die Gebühren, welche sich auf die Schließung der Ehen beziehen, die Gebühren bei Ein- und Auswanderungsverhältnissen, die Gebühren für Pässe und Heimatscheine, und im weitern Sinne auch die für die Entlassung und Aufnahme in den Staatsverband. Diese Gebühren werden bei der Ehe — resp. Ehescheidung — an die Kirche direct entrichtet, soweit nicht der Act eines Stempels bedarf; in den meisten andern Fällen besteht die Gebührenentrichtung in dem Stempel, der dem betreffenden Document aufgeklebt wird, und das ganze Gebührensystem muß daher in den Stempeltarifen gesucht werden.

2) Was zweitens das Gesundheitswesen betrifft, so findet hier das Umgekehrte statt. Das ganze Gesundheitswesen kennt unseres Wissens überhaupt keine Gebühr, sondern nur Taxen, die für fachmännische Thätigkeit entrichtet werden, mit einziger Ausnahme der Seepässe, welche aber unter die Consulatgebühren fallen. Die Taxen dagegen erscheinen in drei Hauptformen: die ärztlichen Taxen, die Apothekertaxen und die gerichtsärztlichen Taxen; daneben treten noch specielle Taxen auf für das Impfwesen, Begräbniß- und Exhumationstaxen, Todtenbeschautaxen, Hebammentaxen, und die Zahlungen, die bei Spitälern und Irrenanstalten vorkommen. Sie sind meist gesetzlich geordnet, gehören aber natürlich nicht dem Staate, sondern sind das Analogon des Gehalts. Das Detail hat dabei nur für die einzelnen Staaten Interesse und ist wenig bekannt.

Was die Functionen des Heilpersonals betrifft, so dürfen wir wol auf Stein, „Gesundheitswesen" (Innere Verwaltung, B. 3) verweisen. Die Medicinaltaxen Preußens bei Rönne, „Staatsrecht", II, 354. Für Oesterreich Jurié, „Pflichten und Rechte der Obermedicinalärzte". Das Ganze ist wenig bekannt und wenig fest. Vgl. übrigens für Frankreich Parieu, a. a. O., IV, 62.

3) Die Polizei als solche tritt mit dem Gebührenwesen nur da in Berührung, wo es sich um eine bestimmte Thätigkeit derselben in Beziehung auf ganz einzelne Fälle und Fragen handelt, die wir zum Unterschied von der gänzlich gebührenlosen Sicherheitspolizei als die Verwaltungspolizei bezeichnet haben. Es sind

das alle Beschaugebühren, theils der Gesundheitspflege angehörig, theils dem Localkriegswesen, theils auch dem Verkehrswesen, wie Fleischschau, Untersuchung von Maß und Gewicht, von Fuhrwerk und Schiffen u. s. w., die übrigens alle so örtlicher Natur sind, daß sie kaum ein allgemeines Interesse darbieten, so wichtig die Function an sich auch ist. Immerhin ist zu bemerken, daß hier das Gebiet der Ordnungsstrafen sich öffnet, das weder in England, noch in Frankreich, noch in Deutschland so ganz unbedeutend ist; nur darf man natürlich diese Strafen oder Bußen nicht zu den Gebühren rechnen, sondern sie gehören unzweifelhaft der Lehre von den Gefällen an. (S. oben).

Pfeiffer, der diese „Gebühren aus der Polizei" zuerst aufgeführt hat („Staatseinnahmen", I, 311 fg.), hat keinen klaren Begriff von der Polizei und deshalb auch nicht von diesen Gebühren, indem er viel zu viel Dinge hineinrechnet. Ueber den Begriff der Polizei, den man doch am Ende zu Grunde legen muß, s. Stein, „Polizeirecht" (Innere Verwaltungslehre, B. 4) und dessen, „Handbuch der Verwaltungslehre".

B. Das Gebührenwesen der Verwaltung des Bildungswesens. Obgleich wir durchaus nicht an den Ausdruck „Gebührenwesen" auf diesem Gebiete gewöhnt sind, so kann es doch im Grunde nicht zweifelhaft sein, daß die Zahlungen, welche die große Arbeit des Bildungswesens fordert, ihrem Wesen nach nichts anderes als „Gebühren" sind. Nur muß man dabei scheiden. Die allgemeine Bildung beruht ihrerseits ganz auf der freien Thätigkeit des Einzelnen in Geben und Empfangen, und erscheint daher durchaus als ein privatrechtliches Verhältniß, dem ein öffentliches Recht in Beziehung auf die Zahlung gar nicht zur Seite steht. Das ist der Fall namentlich mit der Presse und dem Abonnement der Tagesblätter. Ganz anders ist es mit dem Volks- und dem Berufsbildungswesen. Aus den ersten Anfängen einer rein privaten Thätigkeit haben sich Schulen und Universitäten allmählich zu Organen der geistigen Verwaltung hervorgehoben, und der Staat hat sie und ihre Function als einen unabweisbaren Theil seiner Verwaltungsaufgabe anerkannt. Es ist daher der Staat, der diese großen Bedingungen der elementaren und der Fachbildung nicht blos um des Einzelnen, sondern zugleich um des Ganzen willen dem Einzelnen darbietet. Allein daneben behalten diese

Institutionen zugleich einen privaten Charakter und trotz der organisirten Gehalte blieb der Grundsatz, daß für die Leistungen dieser Staatsanstalten von seiten derer, welche sie zu benutzen haben, eine Gebühr zu zahlen sei. Diese Gebühr hieß Schulgeld oder Collegiengeld. An sie schloß sich eine zweite, welche auf der Prüfung beruht, und welche, von der Doctorpromotion der Universitäten ausgehend, allmählich zu einer ganz allgemeinen Gebühr für jede Prüfung wurde. Der geringe Gehalt, den der Staat diesen Organen zahlt, machte es nun bis auf die neueste Zeit natürlich, daß trotz desselben die frühern Gebühren nach wie vor weiter bezahlt wurden. Erst in unserm Jahrhundert ist die Frage entstanden, ob eine solche Gebühr an sich richtig sei. Sie zu entscheiden ist nicht Sache der Finanzwissenschaft, wohl aber kann man unbedenklich den Grundsatz aussprechen, daß, weil die Elementarbildung kein Recht, sondern eine Pflicht des Staatsbürgers ist, auch das Schulgeld im eigentlichen Sinne als Gebühr für die Leistung des Staats wegfallen sollte, während die Collegiengelder und Prüfungstaxen, denen keine Pflicht zum Studium oder gar zur Prüfung zu Grunde liegt, beibehalten werden können. Doch muß das Ganze auf einem andern Gebiete ausgetragen werden.

Wir verweisen für das ganze Gebiet auf Stein, „Bildungswesen" (Innere Verwaltung, B. V.) Vgl. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 338, dem das Verdienst gebührt, die ganze Frage zuerst mit dem Gebührenwesen in Verbindung gebracht zu haben.

C. Das Gebührenwesen der Volkswirthschaftspflege. Auch bei dem Gebührenwesen der Volkswirthschaft muß man vor allem sich daran gewöhnen, eine Reihe von Erscheinungen, welche man früher mit den Gebühren in gar keine Verbindung gebracht hat, jetzt hineinzuziehen und dadurch das System derselben zu schaffen, das dann allerdings nicht ohne Interesse im ganzen wie im einzelnen ist.

Dieses System beruht nun auf der Unterscheidung der Gebühren, die im Gebiete des Verkehrswesens und die im Gebiete des Gewerbewesens vorkommen.

I) Die Gebühren des Verkehrswesens haben wieder einerseits eine gemeinsame Grundlage, andererseits eine doppelte Anwendung. Gemeinsam ist ihnen, daß sie für die einzelne Benutzung

von Anstalten des Verkehrs gezahlt werden; die beiden Arten derselben sind folgende:

a) Gebühren für den Werth- und Güterumlauf. Die Gebühr für den Werthumlauf erscheint nur auf Einem Punkte: der sogenannten Stempelungs- oder Punzirungsgebühr für Gold- und Silberwaaren, die zugleich als eine Gebühr der Werthpolizei betrachtet werden muß und die daher nie zu einer Besteuerung der Gold- und Silberwaaren ausarten darf. Die Gebühren für den Güterumlauf beziehen sich auf die Herstellung der ersten organischen Bedingung alles Güterverkehrs, die Sicherung des richtigen Maßes der Güter. Sie werden gezahlt für die Stempelung der Maße und Gewichte aller Art, für die Aichung der Gefäße, und für die Messung der Schiffe. Auch das darf nicht zu einer Besteuerung ausarten, und ebenso wenig soll die Verwaltung der Maße und Gewichte selbst produciren. Dagegen kann und soll sie die Wägung und Messung wo es nöthig ist durch ihre eigenen Anstalten herstellen; so entstehen die Wagehäuser der Städte mit ihren Wagemeistern, örtlich auch die früher vielbesprochenen „Leggen" der Leinenproduction, und gewiß manches andere, das jedoch meistens verschwunden ist. Die Zahlung aller dieser Gebühren ist eine directe; die Bestimmung derselben geschieht durch einen gesetzlichen Tarif; die ganze Thätigkeit der Verwaltung ist hier stets mit einer gewissen Polizei des Maßes und Gewichts verbunden und mit wenigen Ausnahmen bilden diese Gebühren keine Staatseinnahmen, sondern Einnahmen der Selbstverwaltungskörper.

b) Viel wichtiger sind dagegen die Gebühren für die Verkehrsmittel, die Land- und Wasserwege. Wir dürfen die Wichtigkeit und die technischen Voraussetzungen derselben als bekannt voraussetzen. Allein auch die Gebühren für die Benutzung derselben haben ihre eigene Geschichte.

Zu dem Ende muß man nothwendig den Begriff und den Inhalt der Gebühr festhalten und von den übrigen Abgaben bei den Wegen und Straßen scheiden. Man muß dabei von dem Grundsatz ausgehen, daß die Gebühren bei den Verkehrsanstalten erst da anfangen, wo die Herstellung derselben auf öffentliche Kosten geschieht, sodaß die Gebühr nicht für die Erlaubniß zur

Ausübung eines Rechts, sondern für die Benutzung dieser Herstellungen gezahlt wird. Man darf daher, will man anders genau sein, nicht, wie es gewöhnlich geschieht, Wege-, Brücken- und Hafengelder ohne weitere Unterscheidung als Gebühr betrachten, sondern die Gebühr tritt erst da ein, wo Wege, Brücken und Hafen auf öffentliche Kosten hergestellt werden, mithin wo es nicht mehr das alte Wegeregal gibt, sondern wo die neue Wegegesetzgebung als Theil der Innern Verwaltung auftritt. Das System dieser Gebühren schließt sich daher eng an die Geschichte der Wegeverwaltung und ist das Complement der Wegelast und ihrer Ordnung in den verschiedenen Staaten. Ebendadurch hat sich auch ein ziemlich festes System dieser Wegegebühren ausgebildet, das allerdings nicht immer im einzelnen gilt, jedoch in seinem Element wol allenthalben anerkannt wird, und das der Vergleichung des betreffenden Gebührenwesens, wenn wir einmal eine solche besitzen werden, zu Grunde gelegt werden muß. Die Elemente dieses Systems sind folgende:

Erstlich soll auf den gewöhnlichen Wegen, mögen sie nun Staats-, Provinz- oder Gemeindewege sein, überhaupt keine Wegegebühr erhoben werden, da diese Verkehrsmittel als eine allgemeine Bedingung des Verkehrs zu betrachten sind, und die Leistungen für dieselben als dem allgemeinen Verwaltungsaufwande angehörig angesehen werden müssen. Dasselbe gilt von den Wasserwegen, insofern sie durch besondere Herstellungen nicht unter die folgende Kategorie fallen. Es ist daher grundsätzlich falsch, sogenannte Fluß- und Stromzölle, Sundzölle u. s. w., die also nichts sind als verkehrte Anordnungen der Gebühren, aufzulegen, selbst da, wo die Ufer durch Bauten geschützt und dadurch die Bewegungen der Schiffahrt erleichtert werden.

Zweitens aber muß man allerdings anerkennen, daß da, wo eintretende bedeutende Naturhindernisse für die leichtere Communication durch entsprechende Anstrengungen zu überwinden sind, wie bei Gebirgs- und Sumpfwegen, oder wo Kapitalien verwendet werden, um die Communication dadurch nicht blos leichter, sondern auch minder kostspielig zu machen, die Erhebung einer Gebühr als Ersatz für solche Verwendungen berechtigt ist. Dahin gehören also die Chaussee-, Brücken-, Hafen- und Tonnengelder für Leuchtthürme, Brücken u. s. w. Dieser Grundsatz ist

auch ziemlich in der ganzen Welt anerkannt. Allerdings aber sollte die Berechnung der Höhe dieser Gebühr auf dem Princip beruhen, daß sie nie mehr als die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals, die Kosten der Erhaltung und die Kosten der Verwaltung solcher Anstalten enthalten sollten. Ebendeshalb ist es wol auch ziemlich in der ganzen Welt Grundsatz: erstlich, daß diese Einnahme dem gebührt, der die Herstellung zu leisten hat und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es Gemeinden, Landschaften oder die Staaten selbst sind, welche die Herstellung besorgen. Zweitens, daß die Erhebung stets unter der Oberaufsicht des Staats zu stehen hat; und drittens vor allem, daß jede solcher Gebühr nur unter Zustimmung der Regierung eingeführt werden kann. Eines Gesetzes bedarf es daher nicht. Es mangelt uns jedoch bisher eine ausreichende Darstellung dieses Verkehrsgebührensystems für die einzelnen Staaten, und ohne eine solche kann die Finanzwissenschaft auf diesem nicht unwichtigen Gebiete nicht weiter kommen.

Das englische Princip ist für die ganze Frage ein sehr einfaches. Jeder Weg, jeder Hafen, jede Brücke, jeder Kanal erscheint als ein Unternehmen, sowie es durch Anlage von Kapitalien hergestellt wird. Die Unternehmer — theils Gemeinden, theils Gesellschaften — decken sich dann durch Gebühren, und dazu bedürfen sie eines formellen Beschlusses des Parlaments. Diese Beschlüsse sind in der That Verordnungen, aus denen sich dann die eigentlichen Wege-, Brücken- und Hafengesetze allmählich als Resumirung der allgemeinen Grundsätze gebildet haben, während die Gebühren stets besonders in den Turnpike, Pier and Harbour Acts aufgeführt und sehr genau angegeben werden. S. über das englische Wegewesen und seine administrative Gesetzgebung Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 184 fg. nebst der betreffenden Literatur. — Das französische System der Gebühren am besten in den verschiedenen Artikeln von Block, „Dictionnaire", v. Bais (Wasserwege, Fähren und Brücken) Péage, Phares et Ports maritimes. — Das deutsche Recht hat die ganze Frage mit der Regalität so innig verschmolzen, daß das deutsche Privatrecht statt der Finanzwissenschaft als Hauptquelle über das Rechtsverhältniß gelten muß, während die finanzielle Seite fehlt; um so mehr, als die Abgaben stets örtlicher Natur sind. Nur Rau hat das Verdienst, dieselben in der Finanzwissenschaft hervorgehoben zu haben, während Wirth und Umpfenbach es wieder weglassen, Pfeiffer dagegen, obwol man in vielen einzelnen Punkten, wie z. B. in der unbedingten Vertheilung des Straßen- und Brückengeldes, ihm nicht bei

stimmen kann, hat das ganze Gebiet gut und mit statistischen Daten — leider ohne Anführung der Quellen — behandelt. „Staatseinnahmen", I, 316—331.

II. Die Concessionsgebühren. Unter den Concessionsgebühren verstehen wir die Gesammtheit von Abgaben, welche für die Berechtigung, irgendeinen Erwerb auszuüben, gezahlt werden müssen.

Auch diese Concessionsgebühren haben ihre Geschichte, und wenigstens die Grundlagen derselben müssen als Voraussetzung der richtigen Beurtheilung dieser Gebühren angesehen werden.

Die Concession von Gewerben entsteht, als die gewerbliche Thätigkeit die Fesseln der Zunftgewerbe durchbricht, und neue Erwerbszweige, die in die alte Form nicht mehr hineinpassen, neben Zunft und Innung auftreten. Die Concession ersetzt dabei das Zunftrecht; sie ist daher eine Verleihung des Gewerberechts, und die dafür gezahlten Beiträge sind in der That der Form nach Gebühren, ebenso wie die folgende Erscheinung, die sich daran anschließt, das ist die allmählich geforderte Bestätigung der Zunftprivilegien, die auch nicht ohne Gebühr vor sich geht. Betrachtet man aber diese Abgaben genauer, so sind sie ihrem eigentlichen Wesen nach der Anfang der Gewerbesteuer, die hier als Concessions- und Bestätigungsgebühr gezahlt wird. Als nun mit dem 19. Jahrhundert die eigentliche systematische Gewerbesteuer allenthalben eingeführt wird, entsteht die Frage, ob es neben dieser Steuer noch eine Concession geben könne und dürfe. An sich mußte die Antwort natürlich eine durchaus negative sein; das Princip der Gewerbefreiheit schließt jede Concession aus und mit ihr auch die Gebühr. Allein dennoch zeigten sich alsbald Fälle, in denen einerseits die Gewerbefreiheit durch die Concession beschränkt werden mußte, andererseits reichte für gewisse Unternehmungen der einfache Begriff des Gewerbes überhaupt nicht aus, und endlich war auch die Thätigkeit, welche die Regierung in diesen Fällen ausübte, eine so specielle, daß eine Gebühr dafür keineswegs unberechtigt erschien. So entwickelte sich trotz und mitten in der Gewerbefreiheit ein eigenthümliches System von Gebühren, dessen Bedeutung nicht einfach mit dem Begriff der Gewerbefreiheit und mit der einfachen Negation ihrer Berechtigung abgethan

ist, und das in seinen Grundzügen ziemlich in der ganzen Welt besteht, wenn auch im Einzelnen nicht unbedeutende Unterschiede dabei obwalten. Diese von der Gewerbesteuer natürlich streng zu scheidenden Concessionsgebühren theilen sich in die Concessionen, welche auf der Gewerbepolizei und in diejenigen, welche auf dem öffentlichen Rechte beruhen.

a) Gebühren aus dem Concessionswesen der Gewerbepolizei entstehen da, wo der Anlage eines Gewerbes eine Untersuchung aus Rücksichten der öffentlichen Gesundheit oder Sicherheit vorhergeht, und sind in der That ein Ersatz der besondern Thätigkeit der Behörde für den bestimmten Fall einer solchen Anlage, also meist Concessionsgebühren. Es ist ganz richtig, daß gar keine andern Gebühren gefordert werden sollten, soweit es sich um gewöhnliche Gewerbe handelt, und daß, wo solche dennoch bestehen, sie nur ein Beweis der Mangelhaftigkeit der Gewerbesteuer sind. Dagegen ist nicht abzusehen, weshalb die obige Art der Gebühren nicht als eine naturgemäße anerkannt werden sollte.

b) Die Concessionsgebühren des öffentlichen Rechts haben dagegen einen ganz andern Charakter. Sie beziehen sich auf solche Unternehmungen, welche zu tief theils in das gesammte Leben der Volkswirthschaft, theils in das Privatrecht eingreifen, um ohne eine von Fall zu Fall vorgenommene Untersuchung und behördliche Genehmigung vorgenommen werden zu können. Wir unterscheiden dabei drei Hauptfälle.

Der erste ist der der Eisenbahnconcessionen. Das Verhältniß derselben ist allerdings sehr verschieden, je nachdem die Anlage von Eisenbahnen vom Staate gewünscht wird oder ganz von der Privatindustrie ausgeht. In beiden Fällen motivirt die umfassende Voruntersuchung, Angebung, Beurtheilung der Pläne u. s. w. gewiß eine Gebühr; allein es ist natürlich, daß dieselbe im ersten Falle wegfällt, um nicht der Bahnunternehmung große Lasten aufzuerlegen, während sie im zweiten Falle unbedenklich gefordert wird. Das erste ist der Fall auf dem ganzen Continent, das zweite in England. Die Concessionsgebühren der einzelnen Bahnen sind daher in England sehr hoch; auf dem Continent dagegen hält sich der Staat schadlos durch die Stempelung der Actien, die man, da sie nur einmal vorkommt, in der That

als eine gewiß nicht minder bedeutende Concessionsgebühr betrachten muß. Offenbar ist eine solche Gebühr an sich nur da motivirt, wo dieselbe fachmännischer Beurtheilung außerhalb der Concessionare und des Ministeriums bedarf, wenn man sie nicht als eine Unterart der Verkehrssteuer betrachten will, was immerhin sehr zweifelhaft sein wird.

Der zweite, viel mehr bestrittene Fall ist der der Erfindungspatente. Will man darüber vom finanziellen Standpunkte ins Klare kommen, so muß man sich vor allem entschließen, die Frage nach der Richtigkeit der Erfindungspatente an sich von der Patentgebühr zu scheiden. Thut man dies, so ergibt sich, daß, da mit dem Patent überhaupt auch die Patentgebühr wegfällt, die letztere, solange es überhaupt Patente gibt, allerdings vollkommen berechtigt ist. Nur muß auch hier wieder geschieden werden. Die Patentgebühr soll nämlich erstlich keine Steuer sein; die Steuer für das Patent kann natürlich erst mit seiner Ausübung in Wirksamkeit treten. Sie ist und muß sein eine Entlohnung für die Thätigkeit der Fachmänner, welche das Patent — zu dem hier im weitern Sinne auch die Geheimmittel, geologische Untersuchungen, medicinische Analysen als Voraussetzungen irgendeines Erwerbes gehören — untersuchen und beurtheilen. Sie kann sein eine Verwaltungsmaßregel, um durch ihre Höhe der Leichtfertigkeit und Willkür in dem Nachsuchen um Patente, die immerhin eine gewisse Belästigung der gewerblichen Industrie enthalten, vorzubeugen oder die Dauer des Patents zu beschränken. In diesem Falle würde die Patentgebühr sich in zwei Theile theilen; der erste Theil wäre die Gebühr an die Fachmänner, der zweite würde dem Gebiete der Gefälle angehören. Erkennt man die Patente als Analogien des geistigen Eigenthums an, so wird man durchaus vom Standpunkte der Verwaltung den zweiten Theil, das administrative Element in der Gebühr, für wohl motivirt halten; jedenfalls ist vom Standpunkte der Finanzwissenschaft gar kein Einwurf dagegen zu erheben.

Der dritte, einfache Fall ist der der Jagdlicenz, bei der übrigens die Gebühr ebenso sehr den Charakter einer Pachtsumme als die einer Gebühr hat, welche letztere im Grunde in der Gebühr für einen Waffenpaß bezahlt wird.

Allerdings existiren keine selbständigen Concessionsgebühren auf dem Continent; dagegen sind sie in England desto bedeutender. Bocke hat ein Beispiel dafür aufgeführt S. 210, 211, noch dazu eins der am wenigsten kostspieligen; die Honorare für die Comitéthätigkeit des Unterhauses in der Beurtheilung der Concession betragen gegen 30000 Fl.; es ist bekannt, daß sie in vielen Fällen viel theurer sind. Ebenso bekannt ist aber, daß diese Kosten nicht etwa dem Staate zu gute kommen, sondern vielmehr nur Präsenzmarken und Honorare für Unterhausmitglieder und Advocaten sind, ein Misbrauch, der schon oft erfolglos gerügt ist. — Die Gebühr für Privilegien ist Gegenstand vielfachen Streits gewesen. Gewöhnlich hat man dabei diese Gebühr rein als ein administratives Gefälle betrachtet, während sie in der That vorzugsweise nur fachmännisches Honorar ist, was die Entscheidung der Frage sehr erleichtert. Rau sieht nur das Steuerelement darin, §. 245; Kleinschrod hat die Sache an sich richtig aufgefaßt, jedoch das fachmännische Honorar nicht genug hervorgehoben (Patentgesetzgebung); über französisches Gebührenwesen der Brevêts d'invention bei Hock, „Finanzverwaltung", S. 422. Die Frage vom Standpunkte der Verwaltungslehre mit der Literatur bei Stein, „Handbuch", 388 fg.

d) Die Gebühren der gesellschaftlichen Verwaltung.

Wir haben in unserm Systeme der Verwaltungslehre den Gedanken aufgestellt, und in unserm Handbuche durchgeführt, daß das gesellschaftliche Leben ein selbständiges Gebiet der Verwaltung ist. Wir haben als die eigentliche Aufgabe der Verwaltung das fördernde Eingreifen in die auf- und absteigende Bewegung der Klassen, als das eigentlich Lebendige in der Gesellschaft, hingestellt. Die Finanzwissenschaft ihrerseits zeigt, daß diese Auffassung richtig ist; denn nur durch sie wird das letzte Kapitel der Gebühren verständlich, dasjenige, welches wir als das der eigentlichen Verleihungsgebühren bezeichnen müssen. Diese Verleihungsgebühren werden gegeben in allen den Fällen, wo das Aufsteigen des Einzelnen in eine höhere gesellschaftliche Stufe durch einen freien einseitigen Act der Krone geschieht, also da, wo die gesellschaftliche Stellung durch Titel-, Ordens- oder Adelsverleihung gegeben wird. Das germanische Königthum hat diese Verleihung zu einem vollständigen System ausgebildet, in dessen Entwickelung sich drei Abschnitte sehr wohl scheiden lassen.

Der erste Abschnitt umfaßt die Zeit, in welcher solche Verleihungen noch als eine rein persönliche Gnade des Landesherrn

angesehen werden. In ihm werden daher auch noch gar keine Gebühren bezahlt, sondern diese treten erst da ein, wo die Verleihung Gegenstand einer selbständigen Ausfertigung in der Kanzlei des Fürsten werden. Hier wird allerdings eine Gebühr im eigentlichen Sinne des Worts bezahlt; aber es ist auch eben nur eine Kanzleigebühr, die jedoch schon ursprünglich mit der Höhe der verliehenen Würde steigt.

Der zweite Abschnitt beginnt da, wo die wachsende Finanznoth die Fürsten dahin bringt, diese Würden oder Ehren zu verkaufen. Daraus entsteht ein förmlicher Preistarif für die gesellschaftlichen Gnadenverleihungen der Fürsten, in welchem neben der Zahlung an die Kasse des Landesherrn das Gebühren- und Sportelsystem für die Kanzlei selbständig erscheint. Am Ende des 17. Jahrhunderts und namentlich im 18. geht dieses System auch auf das gewerbliche Leben über, und es erscheinen die Hofgewerbe aller Art, deren Verleihung gleichfalls gegen Gebühren und Zahlungen stattfindet. Erst das 19. Jahrhundert setzt dieser Verkäuflichkeit gesellschaftlicher Unterschiede eine Schranke, ohne sie jedoch aufzuheben. Noch immer sind formell gewisse Ehren mit einer bestimmten Summe käuflich, während andererseits die wirkliche Erhebung der betreffenden Zahlungen mehr und mehr außer Gebrauch kommt. Indessen erhalten sich dabei die Kanzleigebühren namentlich bei den Adelsverleihungen, während sie bei den Orden und Titeln höchstens noch als Sporteln fortbestehen. In den Einnahmen des Staats erscheinen diese Einnahmen nur noch ausnahmsweise und mit geringen Beträgen. Zum Schluß muß als eine außerordentliche Art der Verleihungsgebühren wol noch die Gebühr der Dispensationen angesehen werden. Indessen ist es wol kein Zweifel, daß diese Gebühr nur eine Ausfertigungsgebühr ist. Damit erscheint das System der Gebühren als ein abgeschlossenes, und jetzt beginnt die Lehre von den Haupteinnahmen des Staats, von den Steuern.

Die Finanzwissenschaft hat sich mit diesem Gebiete nur sehr wenig abgegeben. Die Verurtheilung des Princips der Verkäuflichkeit unterliegt keinem Zweifel; von einem finanziellen System kann dabei keine Rede sein; solange diese Dinge noch fortbestehen, kann man wol nur vernünftigerweise von Kanzleigebühren dabei reden. Eine wissenschaftliche Behandlung ist daher hier nicht möglich, dieselbe gehört auf ein ganz

anderes Gebiet. Vgl. darüber Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 410 fg. Ueber das finanzielle Verhältniß Rau, „Finanzwissenschaft", I, 355 und Parieu, „Traité des impots", IV, 50 fg. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", hat die Sache zwar herausgehoben, aber mit dem Stempelwesen zu sehr verschmolzen I, 344 fg. Die ganze Erscheinung gehört bereits im wesentlichen der Geschichte an.

Zweites Gebiet.

Die Steuern.

Einleitung.

I. Oeffentliche Lasten, Leistungen, Steuern.

Die entscheidende, alles in der Finanzwissenschaft überwiegende Bedeutung der Steuern macht es wol zunächst nothwendig, dieselben von den verwandten Erscheinungen und Begriffen zu scheiden, um dadurch ihren Inhalt um so klarer feststellen zu können.

Der Staat, als die persönliche und thätige Gemeinschaft aller, fordert von allen einen Theil ihrer Kraft und Thätigkeit. Dadurch bildet er seine eigene Kraft und Thätigkeit; er kann ohne diese Hingabe nicht bestehen; er hat deshalb ein unbedingtes Recht auf diese Bedingungen seiner Existenz. Die Gesammtsumme dessen, was in diesem Sinne der Einzelne für das Ganze hingibt, nennen wir die öffentlichen Lasten.

Diese öffentlichen Lasten nun scheiden sich in zwei große Theile, wie das Wesen der Persönlichkeit, das sie fordert. Sie sind entweder persönliche oder wirthschaftliche Leistungen.

Die persönlichen Leistungen sind solche, in denen die Angehörigkeit des Einzelnen an den Willen und die That des Staats, das ist an die gesetzgebende und vollziehende Gewalt zur Erscheinung gelangt. Sie lassen sich daher sehr bestimmt kategorisiren. In Beziehung auf die gesetzgebende Gewalt gehört dahin die gesammte Theilnahme an der Volksvertretung; in Beziehung auf die vollziehende Gewalt dagegen die Theilnahme an der Thätig-

keit der Regierung, der Selbstverwaltung und des Vereinswesens. Diese thätige Betheiligung ist in den verschiedenen Zeiten und Völkern eine sehr verschiedene; aber sie wird erst zu einer concreten an dem Object der Vollziehenden Gewalt, den fünf Gebieten der Verwaltung. Sie erscheinen theils in der Verpflichtung zum Waffendienst, theils in der Verpflichtung, der Regierungsgewalt thätige Hülfe im Nothfalle zu leisten, theils in all den Formen, in welchen der Einzelne an der freien Verwaltung theilnimmt. Hier lassen sich wieder scheiden die Pflicht zur Theilnahme an der Finanzverwaltung durch die Betheiligung an Schätzungs- und Abfindungscommissionen, die Pflicht zur Theilnahme an der Rechtspflege in den Geschworenengerichten und endlich die Pflicht zur Theilnahme an der innern Verwaltung, die ihrerseits entweder durch die Betheiligung an den Vertretungen der Selbstverwaltungskörper — Landschaft, Gemeinde und Körperschaft — oder durch Betheiligung an den Verwaltungsvereinen geleistet wird. Diese öffentlichen Leistungen sind oft sehr bedeutend und bilden einen wichtigen Theil der Verwaltung. Sie erfordern in den meisten Fällen große Opfer an Thätigkeit und Geld, und deshalb erscheinen sie als öffentliche *Lasten*. Allein andererseits sind sie kein Theil des *wirthschaftlichen* Lebens des Staats, weil sie keine wirthschaftliche Leistung des Einzelnen für das Ganze enthalten. Das zeigt sich namentlich darin, daß sie nicht auf einen wirthschaftlichen Werth und Preis zurückgeführt werden können; sie sind Pflichten des persönlichen, nicht des wirthschaftlichen Staatsbürgerthums; ihr Princip ist ein wesentlich von denen dieser letztern verschiedenes. Sie sind daher *keine Steuern*, und es ist falsch, sie unter die Kategorien der letztern zu rechnen.

Wesentlich anders ist es mit den *wirthschaftlichen* Leistungen an den Staat. Während die persönlichen Leistungen den Willen und die That des Staats bilden, haben diese wirthschaftlichen Leistungen nur die Aufgabe, die materiellen *Bedingungen* dieser Lebensfunctionen des Staats zu geben. Diese Leistungen nun scheiden sich nach der Natur der Wirthschaft in Leistungen an Stoff, an Arbeit, oder an Geld. Indem man die beiden ersten zusammenfaßt, entsteht der Begriff der *Naturalabgaben*, und diejenige Verwaltung, welche darauf angewiesen ist, mit solchen Naturalleistungen zu arbeiten, nennt man wol die *Natural-*

wirthschaft; wogegen die Leistungen in Geld die eigentlichen Steuern sind, und die auf die Steuern basirte Verwaltung die Geldwirthschaft genannt wird. Auf diese Weise entsteht der formelle Begriff der Steuer. Die Steuer ist demnach formell der Beitrag des Einzelnen für die wirthschaftlichen Bedürfnisse des Staats, der in Geld besteht.

Offenbar nun ist dieser Unterschied der wirthschaftlichen Leistungen in Stoff und Arbeit einerseits und in Geld andererseits, oder der Unterschied zwischen Natural- und Geldwirthschaft kein blos formaler. Es hat einen tiefern Grund, wenn die geschichtliche Entwickelung der Staatswirthschaft fast unwiderstehlich sich von der Nationalwirthschaft lostrennt und zur Geldwirthschaft übergeht, und es ist wichtig, diesen Grund hervorzuheben. Der Werth der Naturalleistung für die Zwecke der Verwaltung ist stets ein theils durch die Natur des Stoffes, theils durch die der Arbeit, theils aber auch durch die des Ortes verschiedener und zufälliger, und die Verwaltung selbst hängt deshalb bei der Naturalwirthschaft stets von diesen Leistungen ab, statt frei über sie verfügen zu können. Jede Verwaltung, die auf Naturalleistungen basirt ist, ist daher keine entsprechende, und kann auch, was ebenso wesentlich ist, für ihre eigenen Leistungen niemals verantwortlich gemacht werden, sowie es sich bei denselben um fachmäßige Bildung handelt. Sobald dieselbe eine geregelte und zugleich verantwortliche Verwaltung bildet, fordert sie von der Staatswirthschaft statt der Einzelleistung Geld, und dieses Auftreten der Steuer an der Stelle der Naturalwirthschaft bedeutet daher die Epoche, in der die Verwaltung fachgemäß und verantwortlich geworden ist. Jede Naturalwirthschaft gehört daher entweder der Epoche einer unvollkommenen, oder der einer unfreien Verwaltung, und in diesem Sinne sagen wir, daß die Steuern, und damit die Geldwirthschaft, den wirthschaftlichen Ausdruck für die Entwickelung der Idee der höhern und freiern Verwaltung bilden.

Ebendeshalb gehört die Darstellung der Naturalwirthschaft und ihrer Leistungen der Geschichte an; sie treten nur noch ausnahmsweise in der staatsbürgerlichen Gesellschaft auf, und wo sie noch vorkommen, werden sie immer mehr von den Steuern verdrängt (z. B. Wegefrohnden), ja selbst da, wo dieses Staatsnothrecht Dienste fordert, erzeugt das Princip der Geldwirthschaft den

Grundsatz der Entschädigung. Mit dem Siege der staatsbürgerlichen Gesellschaft und der freien und verantwortlichen Verwaltung ist daher das Steuerwesen die ausschließliche Grundlage der Staatswirthschaft, und das Ergebniß dieser Bewegung ist der Satz, von welchem alle allgemeine Betrachtung der Steuer ausgeht, daß dieselbe nur in innigster Verbindung mit der Verwaltung verstanden werden kann. Erst damit ist die Entwickelung des Steuerbegriffs möglich.

In der That beginnt ebendeshalb auch die Theorie der Staatswirthschaft mit den Steuern und läßt die Nationalwirthschaft fast ganz unbeachtet beiseiteliegen. Die ältern reden gar nicht von der letztern, Rau allein hat die Sache ins Auge gefaßt, jedoch fast nur vom formellen Standpunkt, während Maurus („Die moderne Besteuerung und die Besteuerungsreform", 1870) den Unterschied viel zu sehr verwischt. Gewiß ist allerdings, daß die Steuern steigen müssen, wenn die persönlichen Leistungen abnehmen und die Verwaltung alles bezahlen muß. Allein die Frage, ob und wie weit das stattfinden soll, gehört nicht in die Staatswirthschaft, sondern in die Verwaltungslehre.

II. Organischer Begriff und Principien der Steuer.

(Die Allgemeinheit, die Gleichheit und die Productivität der Steuer).

Aus dem obigen formalen Begriffe der Steuer ergibt sich nun der organische, den wir besonders betonen müssen.

Die Steuer ist allerdings ihrem abstracten Wesen nach die Form, in welcher die Einheit des Einzelnen mit dem Ganzen wirthschaftlich zum Ausdruck gelangt. Allein sie kommt doch erst zur Erscheinung an der Verwaltung. Die Nothwendigkeit der Verwaltung ist die Quelle des Rechts auf die Steuer, und ohne den Begriff der erstern kann man die letztere daher nie vollständig erklären.

Wir haben unsererseits das Wesen der Verwaltung an einem andern Orte darzulegen versucht. Hier muß ihr Verhältniß zu der Steuer und ihren Principien seinen Platz finden.

Die Verwaltung oder der thätige Staat ist nämlich die durch die Gesetzgebung bedingte und durch die vollziehende Gewalt ausgeführte Herstellung derjenigen Bedingungen der individuellen Ent-

wickelung, welche für die letztere absolut nothwendig sind, aber dennoch durch den Einzelnen nicht allein hergestellt werden können. Das, was die Verwaltung leistet, ist daher ein wesentlicher Theil dessen, was der Einzelne producirt; je höher die Gesittung eines Volkes steht, um so größer ist der Antheil, den die Verwaltung auf die obige Weise an der individuellen wirthschaftlichen Production hat. Wie das geschieht, zeigt die Verwaltungslehre.

Natürlich nun haben diese Leistungen der Verwaltung nicht blos einen großen wirthschaftlichen Werth, sondern sie fordern auch Kosten. Es ist nun klar, daß diese Kosten, obwol sie für die Verwaltung ausgegeben werden, im Grunde zu den Gestehungskosten der gesammten Production des Einzelnen gehören. Diese Kosten werden durch die Steuern gedeckt. Es folgt daraus, daß die Steuern ihrem wirthschaftlichen Wesen nach nichts anderes sind als derjenige Theil der Gestehungskosten jedes einzelnen Einkommens, der durch den Staat und seine Organe und Anstalten für die Interessen und das Einkommen des Einzelnen verwaltet wird. An jedem Einkommen hat die Verwaltung einen Theil; jedes Einkommen muß daher auch für diesen Theil in der Form der Steuer zahlen. Und von diesem Gesichtspunkte aus erklären sich nun leicht diejenigen Sätze, welche man wol als die allgemeinsten Principien des Steuerwesens angesehen hat.

Ist dem nämlich so, so folgt zuerst, daß jeder Staatsbürger eine Steuer zahlen muß, nicht etwa weil er vermöge seines Reineinkommens die Steuer zahlen kann, sondern weil das Reineinkommen zum Theil eben aus jenen Leistungen des Staats in seiner Verwaltung hervorgeht, und daher vom volkswirthschaftlichen Standpunkte keinen andern Charakter hat als jede Zahlung des Einzelnen für die Leistungen eines Dritten. Ob der Einzelne aber muß oder will, ist dabei gleichgültig; und in diesem Sinne sagen wir, daß die Steuern nicht blos absolut sind, wie das Wesen der Verwaltung, sondern auch allgemein, wie ihre Thätigkeit für jede Einzelwirthschaft. Das ist die Allgemeinheit der Steuern.

Es folgt aber zweitens, daß aus demselben Grunde die Steuern als Zahlung des Einzelnen für den Staat auch im Verhältniß zu demjenigen stehen müssen, was der Staat vermöge seiner Verwaltung für die Einzelnen auch wirklich leistet. Offenbar nun

leistet der Staat mehr für eine große Wirthschaft und umfassende Unternehmungen als für eine kleine. So wenig wie ich für eine Tagesarbeit so viel Lohn zahlen kann als ein anderer für drei, so wenig kann die kleine Production ebenso viel steuern als die große. Die Steuer muß daher im Verhältniß zu dem Umfange der Production stehen, welche der Thätigkeit der Verwaltung bedarf. Dies nennen wir das Princip der Gleichheit der Steuer. Die Gleichheit der Steuer bedeutet daher nicht die Gleichheit des Betrages, die der Einzelne als Steuer zahlt, sondern das richtige Verhältniß dieses Betrages zu der Benutzung der Verwaltungsleistungen je nach dem Umfange der Einzelwirthschaften. Es ist daher klar, daß die Gleichheit des Steuerbetrages die Ungleichheit der Steuer sein würde, und daß vielmehr die Gleichheit der Steuer nur durch die Ungleichheit des Steuerbetrags erreicht wird. Nie war ein scheinbares Paradox so unzweifelhaft richtig wie dieses.

Endlich aber folgt, daß vermöge dieses Wesens der Steuer dieselbe auch nur dann begründet ist, wenn das, was ich für meine Steuer von dem Empfänger derselben, dem Staate, vermöge seiner Verwaltung bekomme, auch gleich dem ist, was ich als Steuer hingebe. Eine Steuer hat nur dann einen volkswirthschaftlichen Sinn, wenn sie aus meinem Einkommen genommen, durch ihre Verwendung mir auch wirklich denselben Betrag an Einkommen wieder einbringt, den sie selbst ausmacht. Der Werth der Leistungen des Staats für mich durch jene Verwaltung muß mindestens so groß sein als der Werth meiner Leistungen an den Staat, die ich als Steuer zahle. Ist er das nicht, so ist nicht etwa blos die Verwaltung nicht gut, sondern es ist klar, daß ich auf die Dauer eine solche Leistung wirthschaftlich gar nicht zu machen im Stande bin. Und dieses Princip der Steuer nennen wir wol am besten die Productivität derselben, das ist dasjenige Verhältniß, vermöge dessen sie fähig ist, durch ihre Verwendung mir so viel wieder einzubringen, als sie mich selbst kostet. Die Productivität der Steuer ist daher ihre erste und letzte Lebensbedingung; aber es ist einleuchtend, daß dieselbe nicht auf der Steuer selbst, sondern auf ihrer Verwendung, das ist auf der Verwaltung des Staats beruht. Und so schließt mit ihr der Begriff der Steuer sich wieder an seinen Ausgangspunkt an,

den Begriff und den Inhalt der Verwaltung. In diesem Sinne ist er eben ein organischer Begriff, und der innige Berührungspunkt der Finanzwissenschaft und der Verwaltungslehre. Es wird künftig nicht möglich sein, das Eine ohne das Andere zu behandeln.

Faßt man nun das Obige zusammen, so kann man sagen, daß die Allgemeinheit der Steuer ihr staatsbürgerliches, die Gleichheit derselben ihr finanzielles, und die Productivität ihr administratives Princip bildet.

Hier nun ist der Punkt, sich über die eigentliche Bedeutung zweier Ausdrücke oder Meinungen klar zu werden, die wir schon hier als historische Erscheinungen bezeichnen können, die aber bisjetzt als rein theoretische Elemente der Finanzwissenschaft von der Doctrin fortgeführt sind. Das ist die Bedeutung des Wortes „Abgabe" und der Satz, daß jede Steuer aus dem „Reineinkommen" gezahlt werden müsse.

Eine Steuer ist keine „Abgabe". Das Wesen der Abgabe ist erschöpft mit dem Gedanken, daß der Einzelne einen Theil seines Besitzes überhaupt an den Staat hergeben müsse; eine Steuer soll zugleich productiv sein. Eine Abgabe kann zwar allgemein und gleich, aber sie kann nie productiv sein. Ist sie das, so ist sie eben eine Steuer. Die Abgabe ist thatsächlich eine historische Erscheinung, theoretisch eine unklare Vorstellung. Aus den Abgaben haben sich die Steuern gebildet; aber nachdem die Steuern entstanden sind, soll es eben keine Abgaben mehr geben. Nimmt man aber Steuern und Abgaben identisch, so verwirrt man wieder das Verständniß. Es wäre gut, Wort und Begriff der Abgabe definitiv in das Gebiet der Geschichte der Steuern zu verweisen.

Wichtiger ist der zweite Punkt, und hier treffen wir auf eine traditionell und selbst conventionell gewordene Auffassung, die wir aber nachdrücklich bekämpfen müssen. Es ist das die bekannte Vorstellung, daß die Steuern aus dem „Reinertrage" bezahlt werden sollen. Diese Vorstellung ist ein altes Erbtheil der Physiokraten, und hat historisch ihren großen Werth gehabt. Allein sie ist nicht blos ihrem Inhalte nach falsch, sondern verwirrt auch das richtige Urtheil. In der That soll nämlich die Steuer nicht vom Reineinkommen, sondern vom Einkommen bezahlt und ge-

tragen werden, denn sie ist ein Theil der Gestehungskosten der wirthschaftlichen Production, und setzt daher, wie alle Gestehungskosten, zwar ein Reineinkommen als wahrscheinlich voraus, kann aber wie jene nicht von dem künftig erst zu erwartenden Reinertrage abhängig gemacht werden. Es ist ganz undenkbar, daß die Steuer erst dann bezahlt werden soll, wenn durch die Leistungen der Verwaltung ein Reinertrag erzielt worden ist, da ja diese Leistungen der Verwaltung überhaupt erst durch die Zahlung der Steuer gedeckt werden. Das Festhalten an dem Begriff des Reineinkommens hat daher eine ganz andere Bedeutung; es ist, wie wir sehen werden, der Ausdruck des socialen Princips im Steuerwesen, und der erste Blick auf die wirkliche Besteuerung zeigt jedem wol in der unzweifelhaftesten Weise, daß keine Steuer auf ein Reineinkommen wartet, sondern ohne Rücksicht darauf, ob ein solches vorhanden ist oder nicht, umgelegt und erhoben wird. Selbst die Rentensteuer ist gegen das Dasein eines Reineinkommens gleichgültig; denn wäre sie rein auf das letztere berechnet, so würde sie in dem Falle nicht eintreten dürfen, wo ich z. B. das Geld, mit welchem ich die Rente mir erkauft habe, leihe und mit höherm Zinsfuße versteuern muß, als der ist, den ich als Rente beziehe. Deutlicher ist wol die Gleichgültigkeit der Steuer an sich gegen das Reineinkommen nicht zu zeigen. Etwas anderes dagegen ist allerdings die Frage nach dem Verhältnisse der Höhe der Steuer zum Reineinkommen, von der wir unten reden.

Das nun sind die Principien der Steuer. Es ist aber von höchstem Interesse, den großen historischen Proceß sich zu vergegenwärtigen, durch welchen sie nach langem Ringen zur Geltung gelangt sind.

Man kann sagen, daß, während die Physiokraten das Princip der Steuer in ihrem Verhältniß zu dem Volksvermögen zuerst aufgestellt, Adam Smith dasselbe zuerst in seiner Beziehung zu den Gesetzen der Volkswirthschaft bezeichnet hat. Die Aufgabe der Deutschen war es, ein System daraus zu bilden; doch gibt erst die Beziehung zur Verwaltung dem Steuerbegriffe seinen wahren Inhalt. Wir glauben, daß dies vor allem festzuhalten ist.

III. Die Elemente der Geschichte des Steuerwesens.

(Die grundherrliche, die staatsbürgerliche und die sociale Epoche.)

Es ist etwas anderes, die Geschichte des Steuerwesens als die thatsächliche Reihenfolge der einzelnen wirklichen Abgaben und Steuern aufzufassen oder sie als einen organischen, durch bestimmte Gesetze beherrschten Proceß zu verstehen. Das erstere gibt uns das Material, die Thatsache des Wechsels im Steuerwesen; das zweite zeigt uns, welche Elemente dasselbe beherrschen.

Das Material dieser Geschichte ist nun noch sehr wenig bekannt; nur auf einzelnen Punkten liegen eingehende Untersuchungen vor; die bisherige Geschichtschreibung hat sich so wenig um das Steuerwesen gekümmert als um die Verwaltung. Es ist auch nicht zu leugnen, daß eine detaillirte Darstellung ein ungeheures Gebiet zu bewältigen hätte, und das Wenige, was wir darüber wissen, zeigt uns auf allen Punkten dieselbe Thatsache, daß nämlich die ganze Steuerbildung ihrer Form, ihrem Umfange und ihren Beziehungen nach eine durchgreifend örtliche ist. Dieser Gewißheit gegenüber steht Eins fest: Die scheinbar unabsehbare Masse von gleichfalls scheinbar zufälligen und willkürlichen Besteuerungsverhältnissen ist gar nicht zu bewältigen, wenn nicht in derselben sich zuletzt feste Kategorien ergeben, unter welche man die Einzelheiten subsumiren und so ein organisches Leben an die Stelle des zufälligen setzen kann. Auf diesem Punkte beginnt aber mit der Wissenschaft der Steuergeschichte zugleich das wahre Interesse an derselben; und diese Kategorien sind im Grunde nicht blos vorhanden, sondern auch einfach und leicht verständlich.

Die Steuer tritt nämlich erst mit der Verwaltung auf; sie schließt sich auf jedem Punkte an dieselbe an, und es ist daher die Entwickelung der großen Grundprincipien der Verwaltung, welche die wahren Epochen des Steuerwesens abgibt. Wir scheiden demnach die lehnsherrliche, die staatsbürgerliche und die sociale Epoche im Steuerwesen Europas. Alle Erscheinungen des letztern lassen sich ungezwungen auf diese an sich einfachen Grundformen zurückführen. Nur muß die Finanzwissenschaft das Wesen der letztern als bekannt voraussetzen.

Erste Epoche.

Das grundherrliche und lehnsherrliche Steuer- und Abgabenwesen.

Das Wesen der Grundherrlichkeit nun, wie wir es in unserer Verwaltungslehre dargestellt haben, besteht darin, daß der Besitzer des Grundes und Bodens zugleich der Besitzer aller staatlichen Rechte ist — das heißt, er hat zugleich die Verwaltung innerhalb der Grenzen seines Besitzes. Allein seine Verwaltungsthätigkeit ist noch gleich Null; wo sie aber, wie bei dem Gerichte, auftritt, da läßt er sie sich durch Gebühren zahlen. Zwar hat die Grundherrlichkeit große Abgaben; allein sie bestimmt diese Abgaben nicht als Inhaberin der Steuer- und Verwaltungsgewalt, sondern als Eigenthümerin des Grundes und Bodens; die Abgaben, welche sie im Namen dieser Rechte auferlegt, sind daher, mögen sie sonst Namen haben wie sie wollen, keine Steuern, sondern Leistungen an den Grundherrn. Doch scheiden sich in diesen grundherrlichen Abgaben schon die formalen Elemente neben den Gebühren, welche der Hintersasse an das Gericht des Herrn zahlt. Wir finden schon in den Fronen und Zehnten, dem Weiderecht, Rauchhuhn &c. die Elemente der Grundsteuer, in dem Besthaupt, dem Mühlgeld u. s. w. die Elemente der Erwerbssteuer, in dem Schankrecht Elemente der Verzehrungssteuer, in dem Abfahrtgeld (gabella) die Elemente der Verkehrssteuer. Alle diese Lasten der Hintersassen beruhen aber ihrem Rechtstitel nach auf dem Eigenthumsrechte des Herrn. Die Abgabe ist daher ein Zeichen der Unfreiheit. Daher der wüthende Kampf gegen die Steuer, die jener Zeit viel mehr bedeutete als eine bloße Abgabe; daher der Grundsatz der Steuerbewilligung des ständischen Rechts; an diesem Principe ging in England Karl I. zu Grunde, und von ihm aus erklärt noch im Jahre 1666 Seckendorf die Steuer für ein „extraordinär Mittel", während Bodinus im 16. Jahrhundert sie überhaupt noch nicht kennt. Das wird erst in der folgenden Epoche anders.

Demnach besteht schon der Staat und mit ihm, wenn auch noch keine Steuer, so doch das Corollar derselben. Das sich zwar langsam aber sicher entwickelnde Königthum organisirt allmählich eine Staatswirthschaft, in der es von Anfang an die Steuer aufnehmen muß. Zwar ist es ihm anfänglich nicht möglich, eigentliche Steuern aufzuerlegen; allein es findet einen Ersatz

dafür in dem Begriff und dem Recht der Regalien. Die Regalien sind ihrer Form nach königliche Rechte, ihrem Inhalt und Zweck nach sind sie ein förmliches Steuersystem. Nur findet dieses Steuersystem seine feste Grenze an dem obigen Princip der Grundherrlichkeit. Die Regalien umfassen alles, nur nicht die Rechte der Grundherrlichkeit; sie machen aus allem eine Einkommensquelle für das Königthum, nur nicht aus dem Ertrage des Grundes und Bodens. Dennoch kommt bald die Zeit, wo dieser Zustand nicht mehr gehalten werden kann. Denn schon mit dem 16., entschieden aber mit dem 17. Jahrhundert beginnt das Königthum zu verwalten. Der Staat leistet für alle; daher müssen alle für ihn leisten. Jetzt ändert sich das alte System der lehnsherrlichen Rechte und Leistungen. Bisher hat der einzelne freie Mann dem Staate das Seinige durch persönliche Leistungen gegeben. Er ging selbst ins Feld, rüstete sich selbst, nährte sich selbst, trat selbst ins Gericht; von einem Gehalt oder einem Ersatz ist für ihn keine Rede; der Grund und Boden ist eben die Gegenleistung des Staats; der Besitz an Grund und Boden ist es, der die Verpflichtung zu den Leistungen begründet. Das ist das alte Princip, das in den Lehnsverträgen der Vasallen nur bestimmt formulirt ist. Allmählich aber reicht das Princip nicht aus. Zwei Dinge zwingen das Königthum, an eine regelmäßige und selbständige Einnahme zu denken; das ist das stehende Heer und das Beamtenthum. Beide zwingen dasselbe, anstatt sich mit den unsichern Regalien zu begnügen, an einen Beitrag des Grundes und Bodens zu denken. Das ist aber, nach dem alten Princip, nur auf Eine Weise möglich: Die Grundherrlichkeit muß freiwillig einen Beitrag zu dem Einkommen des Königs leisten. So entsteht das, was wir die „Steuerbewilligung" im engern und eigentlichen Sinne nennen. Wie ihre Grundlage und Ausführung wesentlich verschieden ist von dem Rechte, das wir als die Bewilligung des Budgets bezeichnet haben, setzen wir als bekannt voraus. Sie enthält keine Pflicht der Stände zur Bewilligung der Steuern, aber freilich auch kein Recht, die Verwaltung der Steuern zu controliren; sie ist keine dauernde Verpflichtung, aber freilich auch keine gesetzliche Vertheilung und Erhebung; sie hat keine bestimmte Summe, aber freilich steht sie auch in gar keiner Beziehung zu den übrigen Einnahmen des Königs. Jedoch ist es kein Zweifel, daß sie die

historische Grundform der directen Steuer ist; mit ihr ist die Epoche der Abgaben zu Ende, und die der Steuer beginnt.

Will man nun den Unterschied dieser beiden Epochen juristisch genau bestimmen, so beruht derselbe darauf, daß das ganze System dieser lehnsherrlichen Abgaben, sowol in den grundherrlichen Lasten als in den Regalien und den Steuerbewilligungen, im ganzen wie einzelnen auf privatrechtlichen Titeln beruht, obwol es den Keim des öffentlichen Rechts in sich trägt. Den Uebergang in das eigentliche Steuerwesen bildet nun das Ende des 17. und die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts. Derselbe ist leicht zu bezeichnen. Er enthält zweierlei.

Zuerst nehmen die Regalien den Charakter und Inhalt von Verwaltungsmaßregeln an und verbinden dadurch für ihre Gebiete die Staatswirthschaft mit dem Wesen und Rechte der Verwaltung. Mit dem 17. Jahrhundert tritt an die Stelle des lehnsherrlichen Königthums der Begriff des Staats, und aus dem königlichen Rechte wird ein öffentliches Recht. So auf allen Punkten, so auch für die Regalien. Dieselben sind nicht mehr Sonderrechte des Königs, sondern Rechte des Staats. Ihre Einnahmen werden daher, wenn auch im Anfange nur principiell, Einnahmen des Staats. Noch weiß man nicht, daß sie zum großen Theil indirecte Steuern enthalten; das hat sich zuerst klar herausgebildet im Zollregal und in den Monopolen. Allein den entscheidenden Uebergang zu der neuen Gestalt der Dinge bildet nun das Verschwinden der alten Landstände, das mit dem Anfange des 18. Jahrhunderts eintritt. Die Bewilligung der Steuern durch dieselben war bereits eine formelle; nach ihrem Wegfallen hielt nun das Königthum den Standpunkt fest, daß es auf die einmal bewilligten Steuern auch ein definitives Recht habe; und die Nichtberufung der alten Stände beseitigt das einzige Organ, welches gegen dieses Princip hätte Einsprache erheben können. So wird der oberste Grundsatz des lehnsherrlichen Abgabensystems gebrochen. Zugleich aber tritt der Gedanke auf, daß auch die Grundherrn wenigstens einen Theil ihrer Abgaben von den Hintersassen nur als „Obrigkeit" verlangen dürfen, und daß diese Abgaben daher zuletzt doch auch „Steuern" sind. Zur rechten Geltung kommt dieses Princip noch nicht; aber der Beginn ist gemacht, und eine zweite Epoche beginnt.

Zweite Epoche.

Das staatsbürgerliche Steuerwesen und seine Principien.

Wir haben dieselbe die Epoche des staatsbürgerlichen Steuerwesens genannt. Das Wort drückt aber nicht blos einen bestimmten Begriff, sondern auch einen historischen Proceß aus.

Allerdings war das königliche Recht auf die Regalien und Grundsteuern seiner innern Natur nach von dem lehnsherrlichen auf Abgaben und Dienste tief verschieden. Allein sie hatten doch Eins gemeinsam. Sowol der Lehnsherr als der König ging davon aus, daß die Höhe dieser Leistungen des Einzelnen wesentlich von ihnen selbst bestimmt werden könne; es war das eine der großen Anwendungen des öffentlich rechtlichen Princips jener Epoche, das wir in der Vollziehenden Gewalt (Bd. I) als die Verschmelzung der gesetzgebenden und verordnenden Gewalt, und somit als das charakteristische Element der absoluten Monarchie bezeichnet haben. Während nun die Lehre vom öffentlichen Rechte sich mit dem rechtlichen Inhalte dieser Thatsache zu beschäftigen hat, tritt für die Staatswirthschaft ein anderer Gesichtspunkt ein. Das war der volkswirthschaftliche. Offenbar hatte nämlich während der Begriff der Steuern gewonnen ward, das, was wir zum Unterschiede davon die Besteuerung nennen, seine wahre Basis verloren. Das war das Maß der wirklichen Steuer. Die gewaltige Entwickelung der stehenden Heere einerseits, und die Verschwendungen der Höfe andererseits ließen namentlich die Regierungen die Steuerkraft des Volkes in einer Weise anspannen, daß durch die Steuer das ganze Reineinkommen der Bevölkerung absorbirt wurde, ohne daß die Verwaltung dem entgegen das Ihrige in entsprechender Weise geleistet hätte. Die unabänderlichen Gesetze der Nationalökonomie traten in Kraft. Jede Wirthschaft bedarf des Reinertrags, wie in dem Begriffe jedes Gutes der der Wiedererzeugung liegt. Ohne dieselbe geht sie zu Grunde. Die Steuern aber nahmen den Einzelwirthschaften das reproductive Element, und der Volkswohlstand sank und zwar in dem Grade, in welchem die Regierungen mehr Steuern nahmen und weniger in der Verwaltung leisteten. So einfach die Sache an sich war, so dauerte es doch fast ein halbes Jahrhundert, ehe man zum Nachdenken

über die tiefern Gründe dieser aus der Staatswirthschaft hervorgehenden Verarmung gelangte. Es war natürlich, daß das Nachdenken da zuerst entstand, wo das Unheil am größten war. Das war Frankreich. Hier blühte die Grundherrlichkeit in ihrer höchsten Entwickelung und ebenso die absolute Monarchie. Was die Seigneurs übrigließen, nahmen die Intendants des finances, namentlich seitdem nach Colbert's Sturz die Willkür statt der Ordnung und die Kriegslast statt des volkswirthschaftlichen Verständnisses zu herrschen begonnen. So entstand jener Zustand der Verarmung, den niemand schärfer bezeichnete als Vauban. Die erste Reaction dagegen war der Vorschlag desselben, eine einfache Steuer, eine Dixme royale herzustellen, ein Vorschlag, dessen Object noch nicht die Steuer mit ihrem Wesen, sondern die Besteuerung und ihre Vertheilung war. Natürlich half es nichts, Symptome curiren zu wollen. Der Kern der Sache lag eben darin, daß die Abgaben an den König noch immer ebenso gut bloße Abgaben waren wie die grundherrlichen Lasten. Der erste Mann in Europa, der das Wesen des Uebelstandes begriff und die Sache bei ihrem wahren Namen nannte, war Montesquieu. Er erkannte zuerst, daß die Steuer eine Leistung des Einzelnen für eine Gegenleistung des Staats sei. Seitdem er den Satz aufgestellt, daß in der Steuer jeder einen Theil seines Vermögens hergebe, um den andern genießen zu können, hat man begonnen, über die Steuer nachzudenken. Allein wir müssen zugleich darauf hinweisen, daß die Steuerfrage sofort wieder in die Besteuerungsfrage überging. Denn sowol der Grundgedanke der Physiokraten, daß die Steuer nur vom Reineinkommen gezahlt und ebendeshalb auch ausschließlich vom Grundbesitz getragen werden solle, als der deutsche Anfang systematischer Behandlung bei Justi, nehmen die Steuer schon als etwas Selbstverständliches an, und ebenso hat Adam Smith sich durchaus nicht mehr um das organische Verhältniß der Steuer zur Verwaltung gekümmert, sondern sich nur mit der Besteuerung beschäftigt. Wohl aber knüpft sich an ihn die definitive Gestalt der Richtung, welche aus dieser Bewegung hervorging. Eine Thatsache hatte im 18. Jahrhundert alle andern im ganzen Steuerwesen überragt und war für Regierer und Regierte gleich verständlich geblieben. Das war die, welche zuerst Quesnay formulirte in seinem bekannten Satze Pauvre paysan, pauvre royaume; pauvre royaume,

pauvre roi. Man sah ein, daß die Voraussetzung aller Macht der Staaten ihre Einnahme aus den Steuern, die Voraussetzung der Steuern aber der Reichthum der Bürger sei. (Vergleiche dazu die Angaben in der Einleitung). Damit erzwang sich die Nationalökonomie ihre Geltung für die Lehre von den Finanzen, und die Epoche beginnt, in welcher die Steuerfrage vor allem eine Frage der Volkswirthschaft wird, die volkswirthschaftliche Epoche des Steuerwesens. Es ist gar kein Zweifel, daß diese Epoche der Finanzwissenschaft die größten Dienste geleistet hat, und daß ihr bis auf die neueste Zeit alle Schriftsteller über das Steuerwesen angehören. Nur dadurch wird es möglich, den gemeinsamen Charakter dieser ganzen Zeit in wenige Worte zusammenzufassen, und jedem einzelnen Schriftsteller seine Stellung in dieser großen Bewegung anzuweisen. Nur ist es bezeichnend, daß seit Quesnay und Adam Smith eigentlich weder die französische noch die englische Literatur irgendetwas von Bedeutung für das Steuerwesen geleistet hat. Die Steuerlehre ist eine specifisch deutsche Wissenschaft seit Justi, und dürfte es auch trotz Parieu und Morton bleiben. Denn seitdem Justi die Finanzwissenschaft zum dritten selbständigen Theile der Staatswissenschaft neben Nationalökonomie und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft) erhoben, hat die deutsche Wissenschaft aus den Finanzen ein System gemacht, dessen gewaltige Bedeutung keine folgende Zeit wird verkennen können. Die Elemente dieses Systems sind einfach. Jede Steuer soll aus dem Reineinkommen gedeckt werden; die Steuer ist ihrerseits die wahre Basis der ganzen Staatswirthschaft; sie muß daher gründlich und auf jedem Punkte in innigster Verbindung mit der Nationalökonomie studirt werden. Allein sie ist und bleibt eine Last, und es kommt wesentlich darauf an, diese Last so zu vertheilen und zu erheben, daß sie dem Ganzen wie dem Einzelnen so wenig als möglich schade. Aus der Frage nach der zweckmäßigsten Vertheilung der Steuern entsteht dann das Steuersystem, an welches sich dann die Frage nach den einzelnen Steuern, ihre Elemente, ihre Geschichte und ihre rationelle Einrichtung anschloß; aus der Frage nach der Erhebung entsteht die Lehre von der Steuerverwaltung und ihrer zweckmäßigsten Form. Während bei Soden noch das abstracte Moment vorwiegt, scheidet sich schon mit dem zweiten Jahrzehnt unsers Jahrhunderts eine zweifache

Richtung in der Literatur. Die eine von Jakob, dann von Lotz, Kraus, Rau und in neuester Zeit von Umpfenbach, Pfeiffer und Maurus vertreten, verbindet die Steuerlehre mit der Nationalökonomie, und sieht vor allem nach einem Systeme der Steuern und theoretischer Begründung und Beurtheilung der einzelnen Arten derselben; die zweite, an deren Spitze Malchus steht, dessen bedeutendster Nachfolger unzweifelhaft Hock ist, hat sich mehr der Steuerverwaltung zugewendet, und vortreffliche Monographien sind daraus hervorgegangen, die freilich ihren wesentlichsten Werth nur für Fachmänner haben konnten. Aber zwischen der geistigen Betheiligung des Publikums und der Finanzwissenschaft steht in dieser ganzen Epoche Eine große Thatsache, welche uns die fast wunderliche Erscheinung erklärt, daß, während die Nationalökonomie mit jedem Tage mehr Raum und Theilnahme im großen Publikum fand, die Finanzwissenschaft durchaus als strenge Fachwissenschaft und ein dem Laien fast verschlossenes Feld betrachtet wurde. Diese Thatsache war der Mangel einer staatswirthschaftlichen Gesetzgebung gegenüber dem das ganze Gebiet der Besteuerung ausschließlich beherrschenden Verordnungsrecht der Regierungen, den man aus historischen Gründen als den Mangel des „Steuerbewilligungsrechts" bezeichnete. Das Volk war von seiner Finanzverwaltung so gut wie gänzlich ausgeschlossen, und daher auch ohne Interesse für etwas, worauf es keinen Einfluß besaß. Die Steuern waren eine Last, bei der man nur das Gefühl hatte, daß man sie nicht beseitigen könne, und den Wunsch, sie so gering als möglich zu sehen. Das öffentliche Bewußtsein verhielt sich den Steuern gegenüber fast durchaus negativ, sodaß selbst in den freiesten Verfassungen zwar einzelne Steuern, niemals aber das Steuersystem eines Staats als Ganzes zur Sprache gekommen ist. Allerdings aber beruhte das zum Theil auch wol darauf, daß seit dem Anfange dieses Jahrhunderts die Steuergesetzgebung eine durchgreifende und im großen und ganzen höchst rationelle Reform beginnt. Der Charakter dieser positiven Steuergesetzgebung des 19. Jahrhunderts ist ein ganz specifischer, und in der That hat kein anderer Theil der Verwaltung so mächtige und vorurtheilsfreie Fortschritte aufzuweisen als sie. Sie vollendet nämlich, was an vielen Punkten bereits im vorigen Jahrhundert begonnen ist; ihr großes Princip ist die Gleichheit der Steuer durch Auf=

hebung aller örtlichen Besteuerung und das System der staatlichen Steuern mit gleicher Steuereinheit, gleichem Steuerfuße und gleichem Steuerobject für alle Theile der verschiedenen Staaten. Und auch auf diesem praktischen Gebiete steht Deutschlands Steuerwesen ganz ohne Zweifel an der Spitze der gesammten europäischen Besteuerung. Die große Steuerreform, bereits für die Grundsteuer im 18. Jahrhundert namentlich in Oesterreich angebahnt, kommt eigentlich zum Durchbruche mit der neuen Gewerbesteuer Preußens von 1810, der das Erwerbsteuergesetz Oesterreichs von 1812 folgt; die Zeit der großen Steuergesetzgebungen Preußens fällt in den Anfang der zwanziger Jahre, und hier wie in Oesterreich bildet sich somit ein ziemlich festes und klares System aus, das bei allen Mängeln im einzelnen doch den Grundsatz festhält, daß man neben Herbeiziehung aller Steuerquellen einerseits die möglichst allgemeine und gleiche Belastung aller Staatsbürger erzielen, und andererseits die Steuererhebung so leicht und einfach als möglich einrichten müsse. Es ist dabei keinen Augenblick zu verkennen, daß diese große Steuerreform in geradem Verhältniß zu der Machtstellung der Staaten Deutschlands steht, und zwar einfach deshalb, weil mit den steigenden Kriegsrüstungen die Geldbedürfnisse der Großmächte steigen, die Schulden, welche die napoleonischen Kriege gebracht haben, gedeckt und verzinst sein wollen, und endlich die Administration eine im vorigen Jahrhundert nicht geahnte Thätigkeit entwickelt, die gerade bei den großen Staaten vom Centrum ausgeht, während sie in den kleinern theils den freien Selbstverwaltungskörpern der Gemeinden überlassen bleibt, theils von der in Deutschland trotz aller seiner Freiheitskriege noch immer in voller Blüte stehenden grundherrlichen Verwaltung festgehalten wird. Daher denn die charakteristische Erscheinung, daß in Deutschland die Steuergesetzgebung fast nur in den großen Staaten thätig ist, während in den kleinen Staaten eine ererbte Ordnung der Steuer fortbesteht, die in den bei weitem meisten Fällen gar keine theoretische Darstellung empfängt, und die andererseits so fest an traditionellen Namen und Einrichtungen hält, daß man ohne örtliche Kunde schwer im Stande ist, sich ein Gesammtbild zu verschaffen. Es wiederholt sich daher für die Finanzwissenschaft im allgemeinen und für das Seewesen im besondern, was wir in der Rechtswissenschaft und in der Verwaltung bereits so oft signalisirt haben.

Es gab und gibt keine Darstellung des deutschen Steuerwesens, trotz des Reichthums der deutschen Steuerliteratur, und auch wir werden nicht im Stande sein, hier im einzelnen zu genügen, bis wir über alle Theile Deutschlands Werke haben wie die von Regenauer und Herdegen. Während unsere Theorie in den allgemeinen Gesichtspunkten sehr hoch steht, steht sie in der Kenntniß des positiven Steuerrechts sehr niedrig. Aber trotzdem ist es kein Zweifel, daß die gesammte Entwickelung von Einem Geiste durchweht ist; und dieser nun kommt zu seiner Geltung schon seit dem ersten Beginn der angedeuteten Steuerreform.

Wir haben nämlich diese ganze zweite soeben charakterisirte Epoche die staatsbürgerliche Steuerepoche genannt, die, auf volkswirthschaftlicher Basis beruhend, mehr und mehr das Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit sowol in Beziehung auf die Steuersubjecte als auf die Steuerobjecte durchgeführt, und dafür den Grundsatz der Besteuerung durch förmliche Steuergesetzgebungen statt der frühern Steuerverordnungen theils zur Geltung bringt, theils wenigstens laut fordert. Schon gegen das Ende dieser ganzen Epoche tritt nun die Richtung immer deutlicher hervor, die wir die sociale nennen, und deren Kern in unserer Zeit bereits den Kern der ganzen Steuerfrage bildet. Es muß verstattet sein, dieselbe hier so bestimmt als möglich zu bezeichnen. Denn man würde sich sehr irren, wenn man glaubte, daß dieselbe blos als allgemeine Abstraction verständlich würde, oder daß sie mit nichts zu thun hätte als mit der Besteuerung der kapitallosen Klasse. Im Gegentheil liegt der praktische Kern der Sache in der volkswirthschaftlichen Entwickelung, welche auch hier wieder der allgemeinen gesellschaftlichen Bewegung erst ihren concreten Inhalt gibt. Wir müssen daher den Gang der Dinge allerdings in seinen allgemeinen Umrissen hier darlegen.

Dritte Epoche.

Die sociale Gestalt der Steuerfrage. Progressiver Steuerfuß und Existenzminimum.

Die sociale Frage ist in ihrer allgemeinsten Gestalt die Frage nach den Bedingungen, unter denen die nichtbesitzende Klasse zur Basis aller persönlichen Entwickelung und aller öffentlichen Geltung, zum Besitz eines Kapitals gelangen kann. Diese Frage

stellt sich die Weltgeschichte zuerst in der Französischen Revolution; von da an geht sie nicht mehr verloren, sondern breitet sich mit all ihren Consequenzen allmählich über ganz Europa aus. Sie erfaßt und durchdringt das ganze Leben der Welt; sie erscheint in jedem Gebiete desselben mit ihren ganz bestimmten Forderungen; unsere Sache ist es, ihre Wirkung im Steuerwesen zu charakterisiren.

Wir unterscheiden nun drei große Grundformen, in denen sich jenes Princip äußert. Wir können am besten sagen, daß die erste die rechtliche, die zweite die volkswirthschaftliche, die dritte endlich die eigentlich sociale Frage enthält.

Die erste, dem Steuerrechtsleben angehörige Seite der Frage, hat zu ihrem Objecte die noch aus der lehnsherrlichen Zeit übriggebliebenen Reste der alten Steuerfreiheit. Diese schon im tiefsten Widerspruche mit dem staatsbürgerlichen Steuerwesen stehende Steuerfreiheit ist im Grunde nichts als die Form, in welcher der Unterschied der herrschenden Klasse der Grundherren von der beherrschten, den Grundarbeitern, theils im Princip, theils aber auch in einzelnen Ausnahmen (Steuerfreiheit gewisser einzelner ständischer Körperschaften, Personen u. s. w.) sich noch in Deutschland erhält. England und Frankreich kennen sie nicht; das erste hat sie nie gekannt, das zweite hat sie durch seine Revolution gründlich beseitigt. In Deutschland besteht sie aber auch in diesem Jahrhundert noch vielfach fort, bis der große Proceß der gesellschaftlichen Ausgleichung auch dieses Gebiet erfaßt, und die Unterschiede der Besteuerung definitiv beseitigt. Es ist derselbe Proceß, den wir in der Entwährungslehre als die Grundentlastung dargestellt haben; seine Basis ist das Herrschen das Kapitals in Grund und Boden über jedes andere; sein Sieg ist nicht ein einseitiger, sondern geht mit der Beseitigung der Grundherrlichkeit Hand in Hand; aber wie er in unserm Jahrhundert fast nur dem germanischen Stamme angehört, so bezieht er sich innerhalb desselben wesentlich auf das flache Land. Er ist negativ gegen den historischen Unterschied des Rechts, und sein Abschluß ist die Gleichheit der Verpflichtung zur Steuer für alle. Jetzt sind die Klassen der Geschlechter- und Ständeordnung auch für das Steuerwesen beseitigt, und die Klassen der staatsbürgerlichen Gesellschaft treten an ihre Stelle. Mit ihnen tritt eine andere Erscheinung ein.

Diese nun, kurz bezeichnet und ohne auf die tiefern Verhält-

nisse einzugehen, besteht in der ganz Europa umfassenden Bewegung, mit welcher sich die Völker der neuen Form und Ordnung des Besitzes, dem Besitze des Werthes zuwenden. Wir müssen für die unserer Ueberzeugung nach richtige Auffassung des Werthes auf unsere Darstellung in der Nationalökonomie verweisen. Der Grundgedanke derselben ist, daß der Werth die für das ganze Leben der Menschheit entscheidende Fähigkeit hat, sich von dem Gute zu trennen, und als selbständiger ein selbständiges Leben zu entfalten. Das war allerdings immer bis zu einem gewissen Grade der Fall; in unserm Jahrhundert aber ist der Proceß, der den Werth von den Gütern trennt, ein so allgemeiner, daß er mit seinen eigenen Erscheinungen und Gesetzen die Basis und das Ziel der Unternehmungen bildet, so sehr, daß man schon jetzt sagen kann, Grundlage und Ziel der Wirthschaft (im eigentlichen Sinne) sei das Gut, Grundlage und Ziel der Unternehmung dagegen der Werth. Das genauer darzustellen, gehört nun allerdings einer andern Arbeit.

Allein diese größte aller volkswirthschaftlichen Thatsachen hat nun natürlich auch ihre unmittelbare Folge für das Steuerwesen. Die Steuer will ein bestimmtes, faßbares und meßbares Object. Solange das Gut vorhanden ist, ist dasselbe sehr einfach. Allein den Werth kann ich nicht unmittelbar fassen und messen. Will ich ihn daher besteuern, so muß ich ihn da treffen, wo er am klarsten zur Erscheinung gelangt, in seiner Productivität. Diese nun nennen wir das Einkommen im engern Sinne. Die gewaltige Entwickelung des Werthes erzeugt daher die Nothwendigkeit, das Einkommen aus dem Werthe, statt wie früher blos das Einkommen aus den Gütern, zu besteuern. Diese Besteuerung nun nennen wir die Einkommensteuer; — nicht als ob nicht jede Steuer eine Besteuerung des Einkommens wäre, sondern weil hier das Einkommen zugleich das Steuerobject und die Steuerquelle ist. Die Einkommensteuer in diesem speciellen Sinne entsteht daher durch die höhere Entwickelung der Volkswirthschaft; sie ist eigentlich keine Erfindung der Steuerwissenschaft, sondern hat sich praktisch aus dem wirklichen Leben herausgebildet, und bezeichnet daher gerade durch diesen ihren innigen Zusammenhang mit der neuen Volkswirthschaft den Beginn einer neuen Epoche des Steuerwesens.

Denn sie ist es nun zugleich, welche den Gegensatz der Besitzenden und Nichtbesitzenden auch für das Steuerwesen zum Bewußtsein bringt. Sie enthält an sich noch kein bindendes Princip; allein sie bildet durch ihren Inhalt den Uebergang von der negativen socialen Richtung im Steuerwesen zu der positiven, die wir sogleich bezeichnen werden. Der Werth hat nämlich die Fähigkeit, sich in viel größern Quantitäten anzuhäufen als die Güter. Der Erwerb durch den Werth scheint ferner ein viel leichterer als der durch das Gut; der Ertrag aus dem Werthe scheint das eigentlich arbeitslose Einkommen zu sein, dem die Arbeit dienen muß, wenn sie überhaupt zum Ertrage kommen will. In der Selbständigkeit des Werthes treten sich daher erst Kapital und Arbeit einander gegenüber; der Unterschied der Klassen, der mit der Geschlechter- und Ständischen Ordnung verloren schien, ist wieder vorhanden; es gibt eine herrschende Klasse, welche den Werth besitzt, und eine beherrschte, welche nichts hat als ihr persönliches Kapital. Die Verschiedenheit ist wieder erstanden, und mitten in der staatsbürgerlich rechtlichen Gleichheit tritt die gesellschaftliche Ungleichheit wieder in den Vordergrund.

Man kennt die gewaltige Bewegung, welche diese große Thatsache hervorgebracht hat und noch immer hervorbringt. Der Communismus und der Socialismus sind als zwei welthistorische Erscheinungen anerkannt. Das, worauf es ankommt, ist aber, das Verhältniß derselben zum Steuerwesen, und speciell zur Einkommensteuer zu bestimmen. Es ist das nicht schwer, wenn man die Sache nicht rein formal auffaßt.

Ist nämlich jene Ungleichheit thatsächlich vorhanden — abgesehen von der Frage, ob sie vorhanden sein soll — so scheint zu folgen, daß sie auch im Steuerwesen ihren Einfluß haben muß. Und das ist in der That der Fall. Die beiden Begriffe und Grundsätze, die sie ihrerseits erzeugt hat, nennen wir nun den progressiven Steuerfuß und das Existenzminimum. In diesen beiden Kategorien erscheint das, was wir den positiven Inhalt des socialen Steuerwesens nennen müssen. Jede hat ihren besondern Inhalt; zugleich aber haben sie einen gemeinsamen Gedanken. Es ist wichtig, sich beides zu vergegenwärtigen.

Der progressive Steuerfuß (s. unten) beruht nämlich auf der Vorstellung, daß die Erwerbsfähigkeit des Werthkapitals im Ver-

hältniß zu seiner Größe steige, und daß daher die formale Gleichheit des Steuerfußes bei ungleicher Größe des Kapitals eine factische Ungleichheit der Besteuerung enthalte. Das sociale Princip will daher, daß das kleinere Vermögen im Verhältniß geringer besteuert werden solle als das größere, damit aus dem kleinern Vermögen ein großes, aus dem großen ein kleineres werde, vor allem aber, daß durch dieses Princip die Gesammtheit der nun einmal nothwendigen Steuern durch den Kapitalbesitz getragen werde, sodaß die kapitallose Arbeit steuerfrei bleibe und die für alle Klassen gleichmäßig thätige Verwaltung demnach ihre nothwendigen materiellen Bedingungen nur von den Besitzenden empfange. Damit dies geschehen kann, muß allerdings die gesammte Steuer auf die einfache Form der Einkommensteuer zurückgeführt werden. So entsteht die Frage nach der Berechtigung der directen Steuern, weil sie nur scheinbar den Besitzer des Gutes treffen, in der That aber nur den Werth desselben verringern, und die Frage nach der Zulässigkeit der indirecten Steuern, weil sie eigentlich gar kein Reineinkommen voraussetzen, sondern jeden in gleicher Weise treffen, ohne Rücksicht auf seinen Besitz; der progressive Steuerfuß aber soll alle Zweifel lösen, die dabei entstehen. An ihn schließt sich dann consequent die Idee des steuerfreien Existenzminimums.

Das steuerfreie Existenzminimum bedeutet nun den Grundsatz, daß die Pflicht zur Steuer erst bei einem gewissen Betrage des jährlichen Einkommens beginnen soll, sodaß die Besitzenden durch ihre nach dem progressiven Steuerfuße geordneten Steuern alle Kosten für die Herstellung der öffentlichen Bedienstungen und Anstalten der allgemeinen Entwickelung ausschließlich bestreiten; ein Gedanke, der fast nur bei besoldeten Leistungen praktisch ausführbar ist, da sich die Grenze des wirthschaftlichen Einkommens in den bei weitem meisten Fällen gar nicht genau controliren läßt, abgesehen davon, daß er eine Prämie auf den Mangel an Sparsamkeit setzt, und die kleine Kapitalsbildung ohne Grund nur bis zu einer gewissen Summe schützt, sie dann aber verläßt.

Faßt man nun diese beiden Principien zusammen, so ergeben sie ein neues Steuersystem, welches die Aufgabe haben würde, die sociale Entwickelung dadurch zu fördern, daß es das, was wir die aufsteigende Klassenbewegung genannt haben — die Zunahme

des Vermögens durch die Anspannung seiner Productivität — belastet, sowie dieselbe einen gewissen Grad erreicht, und den Reichthum aller dadurch befördern will, daß es den Reichthum des Einzelnen vermindert. Mit Recht hat sich das allgemeine Bewußtsein gegen diese Richtung der socialen Bewegung erklärt; danach aber scheint es nicht überflüssig, hier den wahren Gesichtspunkt, aus welchem die Sache betrachtet werden muß, zu charakterisiren.

Zu dem Ende muß man allerdings wieder auf das eigentliche Wesen der Steuer zurückgehen. Die Steuer ist nämlich, mag sie heißen wie sie will, nicht eine Abgabe, sondern sie ist ein Theil der Gestehungskosten einer Production, indem durch sie diejenigen Bedingungen der letztern vermöge der Verwaltung hergestellt werden, die der Einzelne nicht selbst herstellen kann. Ist sie nun das, so folgt, daß jeder, der eine Steuer zahlt, den Betrag der Steuer ebenso nothwendig in den Verkaufspreis seiner Leistungen hineinrechnen und sich ihn wieder zahlen lassen muß, wie jeden andern Theil seiner Gestehungskosten. Thut er das nicht, so geht er wirthschaftlich zu Grunde. Keine Gesetzgebung, kein Princip und kein Ideal kann dieses Gesetz ändern; es ist nutzlos, darüber zu discutiren. Wenn man daher dem größern Kapital eine höhere Steuer auferlegt, so wird dasselbe diesen höhern Steuerbetrag ebenso gewiß in den Preis seiner Leistungen für die Kapitallosen hineinrechnen, wie der Lohnarbeiter seine Lohnforderung steigert und steigern muß, wenn z. B. das Brot theurer wird. Nimmt man dem Kapital durch die Steuer den Gewinn, so wird es eben nicht mehr da sein; denn es lebt selbst von dem, wodurch es entstanden ist, dem Reingewinn. Ein Kapital kann genau nach demselben Princip ebenso wenig leben, wenn die Steuern für etwas anderes als für die Verwaltung verwendet, als wenn sie bis zu dem Punkte gesteigert werden, wo sie den Reinertrag desselben verzehren. Die Ideen der socialen Steuer können daher nur entweder durch unverständigen Haß gegen das Kapital oder durch unverständige Beurtheilung des Wesens der Steuer erklärt werden. Die Besteuerung ist und bleibt ein großer volkswirthschaftlicher Proceß, und kann und soll so wenig durch sociale Auffassung bestimmt werden wie die Begriffe der Production, Consumtion und Reproduction. Die Lösung der socialen Aufgabe liegt nicht innerhalb des Gebiets des Steuerwesens, und die Folge

wird zeigen, daß eine unmittelbare Beziehung beider aufeinander nicht möglich ist. Will man daher eine wissenschaftliche Behandlung des Steuerwesens, so kann man dieselbe nur auf Einem Wege gewinnen. Das ist die Entwickelung der Steuerlehre vom Standpunkte der Staatswirthschaft auf Grundlage nationalökonomischer Principien. Und diese nun sind es, welche wir jetzt folgen lassen.

Wenn man hier nun auf die Ausführung eingeht, so entstehen zwei Aufgaben, die wir an dieser Stelle nur charakterisiren können. Die eine betrifft die Geschichte der wirklichen Steuern, die andere die der Theorien über dieselben.

Man ist eigentlich erst im vorigen Jahrhundert zum Nachdenken auch über das Wesen der Steuer gekommen, oder vielmehr die Finanzwissenschaft ist selbst an dem Nachdenken über die Steuern entstanden. Wir können daher großentheils auf das in der Einleitung Gesagte verweisen. Doch mögen einige weitere Bemerkungen hier folgen.

Anfänglich wurden die Steuern als eine außerordentliche Quelle der Staatseinnahmen betrachtet. Bodinus, „De republica", Buch 6, nimmt sie als „septimum genus conficiendarum pecuniarum et aerarii muniendi: si tamen civitatem undique circumsessam hostes sic teneant, ut superioribus quae dixi generibus frui non liceat, aut si qua vis major rempublicam oppresserit, tunc demum cives ipsos aerario succurrere oportet." Aehnlich Seckendorf, „Teutscher Fürstenstaat", Thl. 3, achtes Regal „Von der Landes Stewrbarkeit": „Die Stewren oder die also genente Anlage sind keine ordentliche gewisse Gefälle, sondern sind Extraordinär-Anlagen und Einnahmen, welche ihrer rechten Art und Gelegenheit nach freiwillig und als gutherzige Beisteuern gereichet werden." — Sie fielen daher ins öffentliche Recht; so bei Pfeffinger, „Vitr. illustr."' III, 383. Erst als der Volkswohlstand an den Steuern zu Grunde ging, entstanden die ersten theoretischen Betrachtungen, verbunden mit scharfer Kritik des Bestehenden und organischen Vorschlägen zur Besserung, namentlich in Frankreich. Dahin gehören vorzüglich Boisguillebert, „Factum de la France" (1697), und Vauban, „Dixme royale" (erste Auflage 1707). Damit war die Bahn für die folgende Epoche geöffnet.

Diese beginnt mit der Vorstellung, daß die Steuer eine Leistung des Einzelnen für die durch den Staat gegebene Sicherheit sei. Montesquieu, „Esprit des lois", XIII, sagt: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement", woran sich sogleich das Princip schloß (Boxhorn, „Institutiones politicae", I, c. 10): In tributis aequalitatis maxime habenda ratio. Die Voraussetzung aller rationellen Behandlung des Steuerwesens jedoch, den Begriff des Reineinkommens, fand erst die physiokratische Schule. Das war der entscheidende Schritt; die Idee der einzigen Steuer war nur ein

vorübergehender Irrthum. Fast gleichzeitig mit diesem Princip stellte Adam Smith, a. a. O. (V, 7) die vier Grundsätze für die Anwendung desselben auf, deren Richtigkeit unzweifelhafter ist als ihre systematische Formulirung (Verhältnißmäßigkeit, Bestimmtheit, Leichtigkeit der Erhebung und Billigkeit derselben). Diese Grundsätze wurden einfach beibehalten und sind auch in der neuesten Epoche bei J. Mill (V, c. 11) und Max Wirth (II, 347 fg.) wörtlich wiederholt. Damit war die praktische Richtung der rationellen Steuertheorie begründet; sie fand alsbald auf die einzelnen Steuern Anwendung, und zwar in der Form, daß man die Folgen jeder einzelnen Steuer für die Volkswirthschaft zu untersuchen begann, namentlich für den Grundbesitz und die Grundrente, in welcher Beziehung Ricardo mit großem Scharfsinne die Bahn brach („Principles", Chap. 8 fg.). Die theoretische Richtung fiel wie gewöhnlich den Deutschen zu, und zwar theils in weitläufigen Besprechungen des Rechts der öffentlichen Gewalt auf Steuern, theils aber in Untersuchungen über das Wesen derselben und über das wissenschaftliche System. Dies knüpft sich meistens an die Lehrbücher. Zuerst Justi's „Finanzwissenschaft" (mehr formelle Anordnung), dann Soden's „Nationalökonomie", III, 526, besonders aber Bd. V, wo in dem abstracten Gegensatz der „Staatsfinanz-Production" und „Staatsfinanz-Consumtion" jede Klarheit verloren geht. Die erste streng dogmatische Behandlung finden wir bei Jakob, „Finanzwissenschaft", mit großem historischen Blick (I, §. 11 fg.) und systematischer Eintheilung; doch festhaltend an der Idee, daß die Steuern erst eintreten, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen (§. 454). Er hat die Fragen über Recht und Verhältniß zur Nationalökonomie zuerst theoretisch klar, wenn auch etwas flach formulirt (§. 456 fg.) und den Grundsatz festgestellt, daß „alle Abgaben zuletzt vom Ertrage gezahlt werden müssen, wenn die Ursachen des Ertrags nicht geschwächt werden sollen" (§. 476), ein Satz, dessen Wichtigkeit niemand, auch nicht die Schule von Smith, vor ihm so bestimmt ausgesprochen und erkannt, denn Adam Smith spricht nur von den Einkünften im allgemeinen und stellt einfach die Forderung auf Verhältnißmäßigkeit der Steuer zu den Einkünften überhaupt. Seine wunderliche Vorstellung vom „abgeleiteten" Einkommen und dessen höherer Besteuerung (§. 500) ist der erste Anklang der socialistischen Richtung und daher trotz der Erklärung von Malchus (I, 152) noch immer nicht ganz beseitigt. Man kann indeß Jakob als den Gründer der finanzwissenschaftlichen Dogmatik betrachten, während Malchus die Steuerlehre mehr vom Standpunkte der staatsmännischen Besteuerung behandelt. Rau's Werk ist auch hier ausgezeichnet durch Reichthum an Notizen, Klarheit und Ordnung im einzelnen, aber auch Mangel an systematischer Idee und Begriff. Hoffmann's „Lehre von den Steuern" (1840) ist eine der vorzüglichsten Monographien, welche die deutsche Finanzwissenschaft besitzt. Eine Menge von einzelnen Ab-

handlungen erscheint nebenbei, theils über das Steuerwesen im ganzen, theils über einzelne Steuern, ohne der ganzen Richtung wesentlich andern Charakter oder Inhalt zu geben. Ohne Zweifel hat aber die ganze Epoche zwei Dinge festgestellt. Erstlich hat sie die entscheidende Wichtigkeit des ganzen Finanzwesens zum Bewußtsein gebracht, was dann durch finanzielle öffentliche Publicationen aller Art immermehr klar wurde; zweitens hat sie die innigste Verbindung des Steuerwesens mit der Volkswirthschaft und ihren Forderungen zu einem nicht mehr zu beseitigenden Princip erhoben.

Die neuere Literatur über das Steuerwesen ist daher in vielen Beziehungen bedeutender wie die frühern, doch ist ihr charakteristischer Grundzug die Richtung auf das Steuerwesen der einzelnen Staaten, während in der allgemeinen Theorie nicht besondere Fortschritte gemacht worden sind. Die bedeutendsten Arbeiten in diesem Gebiete sind die Werke von Hock für Frankreich, das sich namentlich durch die Beziehung auf die Administration auszeichnet, und Vocke für Großbritannien, das zugleich eine vortreffliche Geschichte der einzelnen Steuern in England enthält; bei Parieu, „Traité de l'impot", mangelt es neben sehr geistreicher Behandlung an gehöriger Kenntniß fremder Steuersysteme. Für Rußland hat E. Walker in seiner „Selbstverwaltung des Steuerwesens" 1869, sehr viel Material gegeben und die Selbstverwaltung in Verbindung mit der Besteuerung gebracht. — Die sociale Seite der Steuerfrage, namentlich das „Existenzminimum", hat gleichfalls vorzüglich seit Mill (B. V, Kap. 1) ihren Platz gefunden. Wirth, in seiner „Nationalökonomie" (B. II, Kap. 4), hat sie auf deutsches Gebiet verpflanzt, Umpfenbach, §. 54 und Pfeiffer (B. II, Kap. 6) haben den Gegenstand weiter behandelt, und Maurus, „Die moderne Besteuerung" 1870, hat leider durch Vermengung mit einer Menge von fernliegenden der Innern Verwaltung und nicht der Finanzwissenschaft angehörigen Begriffen, sowie durch höchst unklare Begriffsbestimmung und Systematik die Frage auch nicht gefördert. Wir werden unten im einzelnen darauf zurückkommen.

Elemente des Systems.

In diesem Wechsel der Erscheinungen des positiven Lebens und der Wissenschaft kommt es nun offenbar darauf an, eine feste Grundlage für das Ganze und für die Stellung und Beurtheilung des Einzelnen in dem zu finden, was wir als die Elemente des Systems bezeichnen. Diese nun sind einfach.

Wir unterscheiden auch hier den allgemeinen von dem besondern Theil. Der allgemeine Theil enthält diejenigen Grundbegriffe, welche allen Orten der Steuer gemeinsam sind. Der besondere entsteht, indem die Steuer durch ihr Verhältniß zur Einzelwirthschaft sich zu einzelnen Steuerarten entwickelt. Der allgemeine Theil enthält dann die Lehre von der Steuer an sich, die Lehre von der Besteuerung, und endlich die Lehre von der Steuerverwaltung. Der besondere Theil stellt die Gesammtheit aller wirklichen Steuern in den drei Kategorien der directen, der indirecten und der Einkommensteuer dar.

Wir können nicht umhin, gerade jetzt den größten Werth auf die Strenge der Methode und die möglichste Schärfe der Definitionen zu legen, wo wir auch auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft den Blick zu erweitern, und das gesammte europäische Leben durch Vergleichung des Verschiedenen zuletzt als eine große Einheit aufzufassen haben. Wir halten fest an der Ueberzeugung, daß in diesem Sinne das System an sich einen Werth hat, und an der Hoffnung, daß der erste Versuch der Vergleichung zugleich das Urtheil über das Oertliche und Eigene klären werde.

Allgemeiner Theil.

Erster Abschnitt.

Die Steuer an sich.

Begriff.

Unter der Steuer an sich verstehen wir die Steuer noch ohne alle Beziehung zu dem wirthschaftlichen Leben und seinen Gesetzen, also ohne Bezug auf ihre Wirkungen und Einflüsse auf ihre Quellen, blos als den Beitrag, der von dem Einzelnen als Antheil an den Kosten des Staatslebens und namentlich seiner Verwaltung getragen werden muß.

Als solcher hat die Steuer, ohne alle Unterscheidung ihrer Art, drei Momente, die den reichen Inhalt des Begriffes der Steuer an sich geben. Sie liegen selbst wieder nicht im Begriffe der Steuer, sondern in dem der Wirthschaft, aus welchem die Steuer hervorgeht. Das ist das Steuersubject, das Steuerobject und das Steuersystem. Erst wenn diese Begriffe feststehen, kann man zu den Einflüssen übergehen, welche diese Steuer auf die wirthschaftliche Bewegung des Volkes hat.

I. Das Steuersubject.

Das Steuersubject ist diejenige Persönlichkeit, welche als selbständiges Mitglied des Staats zur Zahlung einer Steuer verpflichtet ist.

Dieser scheinbar einfache Begriff hat nun sofort einen sehr reichen Inhalt, indem derselbe einerseits alle Grundverhältnisse

der Persönlichkeit zum Staate umfaßt, und andererseits auch in allen Grundformen der Persönlichkeit selbst seine Anwendung findet. Aus dem ersten Elemente entsteht die Geschichte des Begriffs des Steuersubjects, aus dem zweiten das Recht desselben.

I. Die Geschichte des Steuersubjects ist in der That im engsten Raume zusammengedrängt die Geschichte der Steuer selbst. In der Geschlechterordnung gibt es eigentlich gar kein Steuersubject, denn es gibt keine eigentliche Steuer; nur der Unfreie zahlt Abgaben, und die Abgabe ist eben keine Steuer. In der Ständeordnung ist ein doppeltes Steuersubject vorhanden; zuerst die Stände als Körperschaft, die dem Könige gegenüber als das eigentliche Steuersubject auftreten, und auch allein als solches zur Steuerzahlung verpflichtet sind; dann aber das einzelne Mitglied der ständischen Körperschaft, das seinerseits nur den Ständen, nicht dem Staate zahlt. Allerdings enthalten die Regalien schon damals die indirecte Steuer, die sich über alle Angehörigen ausdehnt und sie daher auch zu Steuersubjecten macht; allein der Begriff der Steuer kommt auf dieselben noch nicht zur Anwendung. Erst mit der Unterwerfung der alten Stände tritt mit der Steuer auch der Begriff des Steuersubjects auf; hier aber ist es, wo sich die beiden Gruppen scheiden, die Steuerfreien und die Besteuerten. Die Steuerfreiheit enthält eigentlich nur ausnahmsweise die Befreiung von jeder Steuer, der Regel nach dagegen die Befreiung von der directen Besteuerung, oft auch mit gewissen Befreiungen von den Regalien verbunden. Jetzt gibt es daher zwei Arten des Steuersubjects, das theilweise und zuweilen befreite, und das zur Steuer verpflichtete. Diesen Unterschied hebt nun die staatsbürgerliche Gesellschaft auf; in ihr greift das Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit auch hier durch, und die Aufhebung der Steuerbefreiung erscheint als der Grundsatz, daß jeder Staatsbürger zugleich Steuersubject sein soll. Von diesem Grundsatz aus bildet sich dann der Inhalt der Lehre und des Rechts des Steuersubjects, der sich an die Verschiedenheiten des Einzelnen anschließt. Durch sie erscheinen dieselben drei Unterscheidungen im Begriffe des Steuerobjects, die wir schon früher im allgemeinen Wesen der Steuer angegeben haben, die persönliche, die wirthschaftliche und die sociale.

A. Vom Standpunkte der persönlichen Verhältnisse ist das

Steuerobject entweder ein Einzelner oder ein Verein. Die Bedingung für das Steuersubject ist bei dem Einzelnen die Staatsangehörigkeit, allerdings aber im weitesten Sinne. Die volle Staatsangehörigkeit, verbunden mit Besitz und Aufenthalt, erzeugt das volle Steuersubject, das ist die Unterziehung unter alle drei Arten der Steuer, directe, indirecte und Einkommensteuer; die wirthschaftliche Staatsangehörigkeit, die durch Besitz und Erwerb gegeben ist, erzeugt die Unterziehung blos unter die directen Steuern (Grundsteuer und Erwerbsteuer); der bloße Aufenthalt dagegen macht den Einzelnen nur zum Steuersubject für die indirecte Steuer. Wird aber der Erwerb des Ausländers ein dauernder, während er für seine Person dem Auslande angehört, so ist durchaus kein Grund vorhanden, denselben nicht auch der Einkommensteuer zu unterziehen, und es der heimatlichen Regierung desselben zu überlassen, ihn seinerseits auch mit ihrer Einkommensteuer zu belegen. Das nun geschieht bereits da, wo das Steuersubject nicht mehr ein Einzelner, sondern ein Verein ist. Grundsatz ist dabei, daß der Act der Anzeige, beziehentlich der Genehmigung des Vereins, denselben sofort zu einem Steuersubject macht. Hier aber treten wieder die Kategorien ein, die wir im „Vereinswesen" bezeichnet haben. Indem wir uns auf den Inhalt desselben beziehen (Vollziehende Gewalt, Band III) glauben wir sehr kurz sein zu können.

Die Gesellschaften sind als wirthschaftliche Einheiten unbedingt Steuersubjecte in allen ihren Arten (Vereinswesen, S. 85 fg.); die Verwaltungsvereine dagegen scheiden sich auch in dieser Beziehung in die Klassen, die wir aufgestellt haben. Die Vereine für das geistige Leben (S. 118 fg.) sollen gar kein Steuersubject sein; die Interessenvereine (S. 161 fg.) nur sofern sie besitzen; die wirthschaftlichen Vereine dagegen sind Steuersubjecte für Besitz und Erwerb zugleich (S. 125 fg.), während die gesellschaftlichen Vereine wie die geistigen frei sind (S. 166 fg.). Allerdings schließen sich hieran einige Fragen, die mit der Entwickelung des Vereinswesens von Jahr zu Jahr an Bedeutung zunehmen und über die man sich klar sein muß.

Die erste Frage ist die, ob das Mitglied noch ein Steuersubject ist, nachdem die Erwerbsgesellschaft bereits ihre Steuer gezahlt hat. Hauptanwendung die Frage nach der Besteuerung

des Einkommens des Actionärs in der Einkommensteuer. Die Anwort ist an sich einfach. Zahlt die Erwerbsgesellschaft entweder direct die Einkommensteuer neben der Gewerbesteuer, oder indirect in derselben, so ist der Actionär frei, d. h. nicht zum zweiten mal (individuelles) Steuersubject. Thut sie es nicht, so wird er für die Einkommensteuer Steuersubject. Daher ist das erstere das entschieden allein Richtige, und aus vielen Gründen ist es auch zweckmäßig, statt durch den Einzelnen durch die Gesellschaft die Rentensteuer zu zahlen. (S. unten.)

Die zweite Frage ist die, ob jeder eigentliche Verein steuerfrei sein soll, namentlich aber ob er es sein kann. Er kann es nicht bei gewissen indirecten Steuern, z. B. Hülfsvereine, welche die Hülfsmittel mit indircter Steuer bezahlen müssen; eine Rückvergütung derselben erscheint nicht motivirt. Er kann es, insofern er namentlich Grundbesitz hat; und hier soll er es sein, wenn er keinen Erwerb will; doch muß man fordern, daß eine solche Steuerbefreiung durch ein Gesetz ausgesprochen werde, wenn es auch Sache der Vollziehenden Gewalt (Finanzministerium) ist, durch ihre Verordnung (in der Genehmigung der Statuten, oder durch besondern Act) dieses Gesetz anzuwenden.

Die dritte Frage ist die (sociale) Anwendung dieses letztern Grundsatzes auf die eigentlich gesellschaftlichen Vereine der ansteigenden Klassenbewegung, Vorschußvereine, Productionsvereine und Consumvereine. Diese wollen den Erwerb; aber sie wollen ihn für die niedere, nichtbesitzende Klasse. Die Frage nach ihrer Verpflichtung zur Zahlung der Steuern bezieht sich auf alle drei Arten, und bildet den eigentlichen Kern desjenigen, was wir als die sociale Steuerfreiheit unten genauer betrachten werden. Bevor wir nun auf diese übergehen, muß das rein wirthschaftliche Element im Steuersubject zuerst genau hervorgehoben werden.

B. Das wirthschaftliche Steuersubject unterscheidet sich nämlich vom Steuerobject (unten) dadurch, daß es eben ein Steuersubject dadurch wird, daß es die persönliche Einheit von Gütern enthält, also eine „Wirthschaft" ist. Die Wirthschaft ist daher auch das Steuerobject, wo die Persönlichkeit fehlt. Die Wichtigkeit dieses Satzes beruht darauf, daß sich durch diesen Begriff einerseits das Steuerdomicil, andererseits auch die Form der etwaigen Execution bestimmt. Für diesen Begriff ist der Unter

schied zwischen Einzelpersönlichkeit und Verein ganz gleichgültig; nur auf Einem Punkte wird er von Bedeutung, wo nämlich eine Unternehmung sich entweder durch mehrere Steuerkörper als Einheit hindurchzieht, wie die Eisenbahnen, oder wo sie Filiale hat. Der einfache, hier zur Geltung kommende Grundsatz ist dabei der, daß in beiden Fällen die Unternehmung als Ein Steuersubject betrachtet wird, soweit es sich nicht um die örtliche Besteuerung der Selbstverwaltungskörper handelt, also namentlich bei Erwerbsteuern. Im letzten Fall erscheint jeder Theil als Steuersubject. Nur ist es schwierig, im ersten Falle (Bahnen, Telegraphen, Kanäle u. s. w.) die Steuerobjecte zu bestimmen, welche diesem Steuersubjecte angehören. Kaum wird man dabei ein Princip finden, sondern die Sache auf dem Wege der Billigkeit ordnen müssen.

C. Von größerer Bedeutung ist der Begriff des socialen Steuersubjects. Derselbe entsteht, indem das Princip der gesellschaftlichen Entwickelung der untern Klasse für die staatsbürgerlichen Steuersubjecte da die Grenze zur Verpflichtung der Steuerzahlung zieht, wo die Steuer anfängt, die aufsteigende Bewegung der niedern Klasse zur höhern in Gefahr zu bringen. Es ist kein Zweifel, daß wir hier den wichtigsten Punkt in der socialen Steuerlehre berühren, bei dem jede allgemeine Phrase nicht mehr angebracht erscheint. Wir müssen daher die Sache um so mehr in ihre einzelnen Punkte auflösen, als das bisher unsers Wissens nie geschehen ist.

Zunächst steht fest, daß, das was wir die gesellschaftliche Entwickelung nennen, nicht blos mehr ein allgemeines Ideal und nur abstractes Wünschen ist, sondern den Kern und das bewußte Ziel großer und edler Bestrebungen unserer Gegenwart und Zukunft bildet. Es kann daher an sich keine Frage sein, daß diese Entwickelung auch im Steuerwesen ihre Berechtigung findet. Aus einer Reihe von Gründen schließen wir nun aber die Verschiedenheit des Steuerfußes aus. Soll sie daher dennoch zur Geltung gelangen, so kann das nur durch die Befreiung von der Steuer geschehen; und diese ist es, welche wir die sociale Steuerfreiheit genannt haben. Bei dieser nun ist es von entscheidender Bedeutung, zuerst das Princip aufzustellen, nach welchem die Grenze derselben gefunden werden soll; dann aber die Anwendung dieses Begriffes auf die Hauptarten der Steuer zu finden.

Die Grenze der socialen Steuerfreiheit bestimmt demnach diejenigen, welche im Namen der socialen Klassenbewegung nicht mehr als Steuersubjecte zu betrachten sind. Das hierfür geltende Princip ist wol sehr einfach, solange man nicht mehr als eine abstracte Formel fordert. Man wird sagen, daß die sociale Steuerfreiheit so weit reichen soll, als sie die Bedingung für die aufsteigende Klassenbewegung ist. Allein praktisch ist damit unendlich wenig gewonnen. Geht man nämlich zu der Anwendung der Sache über, so erscheinen folgende Verhältnisse.

Wenn ich im Namen der socialen Entwickelung die Erwerbsteuer für den kleinsten Erwerb aufhebe, so habe ich damit die Nothwendigkeit für denselben aufgehoben, den Werth in seiner Production *wiederzuerzeugen*, den die Verwendung der Steuern für die letztere hatte. Die Aufhebung der Erwerbsteuer würde daher — am letzten Orte durch die Concurrenz der kleinen Unternehmer — die Erzeugnisse vielleicht nicht werthloser, wohl aber ihren Preis um den Betrag der Steuer geringer machen, sodaß auch der Nichtbesitzer dadurch nicht gewinnen würde. Das gilt vom Grundbesitze wie vom gewerblichen Betriebe. Die Freiheit von der Rentensteuer ist für das kleine Kapital bei dem Besitze von Papieren gar nicht durchzuführen. Die Steuerfreiheit der Spareinlagen gehört schon der Einkommensteuer. Es wird daher nicht möglich sein, die sociale Steuerfreiheit für die directen Steuern als richtig anzuerkennen. *Jeder* Besitzer und Unternehmer soll für sein producirendes Kapital Steuer zahlen; *jeder* soll Steuersubject sein.

Anders scheint die Sache bei den indirecten Steuern zu sein. Vermöge derselben scheint jeder, ohne Rücksicht auf sein Kapital, gleich besteuert, und eben dadurch wird die formell gleiche Steuer zu einer ungleichen, bei welcher namentlich die niedere Klasse am härtesten getroffen wird. Allein eine Aenderung ist gerade hier dadurch nicht thunlich, weil man eben das Steuersubject nicht bestimmen kann; das Wesen der indirecten Steuer besteht eben darin, daß jeder ohne Ausnahme ein Steuersubject ist. Das Correctiv liegt in dieser Steuer daher einzig und allein in dem Proceß, den wir als die Vertheilung der Steuer unten bezeichnen werden. Nur Ein Fall wäre in ernste Erwägung zu ziehen, und dieser bestände darin, daß man *die Consumvereine* von der indirecten

Steuer bis zu einem gewissen Grade befreite, und damit in den Consumvereinen die sociale Steuerbefreiung aufstellte. Die Voraussetzung einer solchen Maßregel wäre freilich einerseits die Beschränkung dieser Befreiung auf gewisse einzelne Gegenstände, und andererseits die strenge Ueberwachung des Verkaufs. Die Sache wird im Princip schöner sein als in der Wirklichkeit. Aber auch die gänzliche Befreiung wird die nichtbesitzende Klasse nicht von den Folgen des Gesetzes befreien, daß der Arbeitslohn sich stets nach den Gestehungskosten richtet, und daß er daher abnimmt, wenn durch die Steuerbefreiung Brot und Fleisch billiger werden. Hier liegt daher die Lösung der socialen Frage nicht.

Die letzte Frage, nach dem Gebiete der Einkommensteuer, ist wol ohnehin hier nicht mehr zutreffend, da das Wesen der nicht besitzenden Klasse eben darin besteht, noch kein Unternehmen, also auch keinen Unternehmungsgewinn zu haben. Nur auf Einem Punkte kann die sociale Steuerfreiheit hier praktisch werden, das ist da, wo das Mehreinkommen des Einzelnen nicht mehr in dem Preise für einzelne Arbeitsleistungen desselben, sondern in einem festen Gehalt besteht. Hier wird die Besteuerung des Gehalts zu einer andern Form der Erwerbsteuer, und mit Recht fordert man daher, daß sie erst da eintreten soll, wo die Höhe des Gehalts den gewöhnlichen Arbeitslohn übersteigt und dieses zugleich einen Gewinn enthält. Hier kann daher die Freiheit von der Einkommensteuer eintreten, und der Begriff der socialen Steuerfreiheit ist ein berechtigter. Nur die Anwendung (die Bestimmung der Gehaltssumme, bei der die Steuerpflicht beginnt) ist etwas schwierig, da dieselbe Summe, je nach den Verhältnissen, mehr oder weniger wirthschaftlichen Werth hat. Wir werden unten darauf zurückkommen.

II. Das Steuerobject.

Das Steuerobject ist nun das einzelne Gut, das der Bestimmung des Steuermaßes und damit der Pflicht des Steuersubjects zur Steuerzahlung zu Grunde gelegt wird.

So einfach dieser Begriff auch scheint, so hat er dennoch seine eigenthümlichen Schwierigkeiten. Wir müssen nämlich vor allem unterscheiden zwischen den steuerpflichtigen und den steuerfreien Objecten. Jede Art bildet eben wieder ein Ganzes für sich.

A. Die steuerpflichtigen Objecte. Allerdings erscheint nun auch zunächst jedes Gut als ein Steuerobject. Allein die Steuerqualität beruht nicht blos im Wesen der Güter, sondern ist als Moment der Besteuerung wieder an ein anderes Moment gebunden. Ein Steuerobject nämlich muß, da es nicht blos eine Steuer überhaupt, sondern eben eine bestimmte Steuer leisten muß, meßbar sein. Danach nun theilen sich die Güter in Beziehung auf die Steuer in drei Klassen, und zwar je nachdem entweder das Gut für sich, oder sein Ertrag oder beides zugleich meßbar ist. Die Unterscheidung ist dadurch von Bedeutung, daß auch sie wieder die Eintheilung des Steuersystems in ihrer Weise motivirt.

Diejenigen Güter nämlich, bei denen sowol das Gut selbst, als auch sein Einkommen meßbar ist, bilden die Steuerobjecte der directen Steuern und haben deshalb auch zwei Arten der Steuereinheit, die Gütereinheit und die eigentliche Steuereinheit. (S. unten.) Diejenigen Güter dagegen, bei welchen nur das Gut, nicht aber das Einkommen meßbar ist, bilden die Steuerobjecte der indirecten Steuer. Diejenigen dagegen, bei denen das Gut selbst gar nicht meßbar ist, wohl aber das Einkommen aus demselben, bilden die Steuerobjecte der Einkommensteuer. Den Uebergang zwischen dieser und der ersten Klasse bilden diejenigen Güter, die zwar an sich unmeßbar sind, die aber als bestimmte und damit meßbare Leistungen erscheinen — jede geistige Fähigkeit, die durch wirthschaftlich bestimmte Leistung einen Erwerb erzielt — fallen für das Steuerwesen unter die erste Klasse und bilden die Erwerbsteuer neben der Kapitalsteuer. (S. unten.) Den Uebergang zu der folgenden Art bilden die für den Erwerb nicht bestimmten Güter, bei denen also das Gut meßbar ist, aber die Steuerquelle fehlt.

Diese an sich einfachen Sätze sind nun von Wichtigkeit, weil sie der Steuereinheit und mit ihr der ganzen Besteuerung zu Grunde liegen. Man kann demnach sagen, daß es so viele Steuerobjecte gibt, als es — nicht etwa Güter — sondern Meßbarkeiten der Güter gibt, und die Darstellung der Steuereinheit wird zeigen, wie sich diese Sätze zu einem zum Theil höchst scharfsinnigen Systeme von Besteuerungen ausgebildet haben.

B. Die steuerfreien Objecte scheiden sich ihrerseits in drei Klassen.

Die erste Klasse ist diejenige, die zwar meßbar, aber mit ihrem Ertrage für das öffentliche Interesse bestimmt ist. Dahin gehört also vor allem der Staatsbesitz; dann einzelne andere Objecte, denen aus öffentlichen Rücksichten die Steuerpflicht ganz oder zeitweilig erlassen sein kann. Die zweite Klasse besteht aus denjenigen Objecten, welche weder für sich, noch in Verbindung mit andern zur Erzielung eines Ertrages bestimmt sind; namentlich Kunstgegenstände, wissenschaftliche Sammlungen, Schmuck u. s. w., die zwar an sich an ihrem Werthe meßbar sind, die aber auch zu einer Leistung bestimmt oder fähig erscheinen. Dennoch gibt es einen Punkt, wo auch sie die Natur von Steuerobjecten annehmen, das ist, wenn sie in den Verkehr treten (bei Einfuhr durch die Verzollung, in der Erbschaftssteuer, dem Stempel bei ihrem Verkauf u. s. w.). Das beruht darauf, daß sie in diesem Augenblick ihre Productionsfähigkeit in meßbarer Weise entwickeln; solange sie blos im Besitze sind, fällt mit der letztern auch die Steuerqualität hinweg.

Die dritte Klasse ist die der socialen Steuerbefreiung, die für die nichtbesitzende Klasse als steuerfreies Existenzminimum gefordert wird. (S. oben.) Das Object dieser Steuerfreiheit ist das selbständig gewordene kleine Werthkapital (Sparkasseneinlagen) oder das berechenbare wirthschaftliche kleine Roheinkommen (die kleinen Gehalte u. s. w.). Hier aber bezieht sich die Steuerfreiheit nicht auf das Object überhaupt, sondern nur auf einzelne ganz bestimmte Steuern und muß daher bei diesen genauer dargelegt werden.

Indem man nun Steuersubject und Steuerobject zusammenfaßt, ergibt sich das Wesen und der Inhalt des dritten formalen Elements, des Steuersystems.

III. Das Steuersystem.

Begriff der einfachen Steuer, der Steuerart und des Steuersystems.

Auch das Steuersystem ist kein einfacher Begriff. Die beiden Elemente der Person und des Gutes bilden vielmehr zwei große Kategorien für die wirkliche Steuer, von denen jede wieder ihr System hat.

Jede Wirthschaft als eigentliches Steuerobject erscheint zunächst als ein einheitliches persönliches Ganzes. Die Steuer, auf diese wirthschaftliche Einheit gelegt, ist daher selbst eine einfache; und die verschiedenen Arten, in denen dies geschieht, bilden das System der einfachen Steuer.

Natürlich ist die einfache Steuer nur denkbar bei unentwickelten Zuständen. Die Wirthschaft ist vielmehr ein organisches Ganze, dessen Leben aus dem Zusammenwirken verschiedener Elemente besteht. Diese Elemente sind das Kapital, die Arbeit und das Product beider, das wir in der Wirthschaftslehre das wirthschaftliche Erzeugniß oder das Einkommen nennen. Diese drei Elemente sind ihrerseits nicht blos theoretisch, sondern auch praktisch selbständig. Sind sie das, so bilden sie, jedes für sich, auch selbständige Gegenstände der Verwaltung, und die Thätigkeit der Verwaltung, welche sie im obigen Sinne fordern, ist in verschiedenem Maße für sie vorhanden. Kapital, Arbeit und Einkommen müssen daher als die eigentlichen Steuerobjecte bezeichnet werden, die wiederum, je nach dem Grade, in welchem sie die Bedingungen ihrer Entwickelung in der Verwaltung suchen, auch zu derselben beitragen müssen. Die auf diese Weise durch die Auflösung der Wirthschaft, als des allgemeinen Steuerobjects, in seine Elemente entstehende Auflösung der Steuer in ihre einzelnen Formen bildet dann die **Steuerart**, und die Ordnung, Eintheilung und Einheit dieser Steuerarten ist das **Steuersystem**.

Es ergibt sich daraus, daß mit der steigenden wirthschaftlichen Gesittung die einfachen Steuern stets in die Steuerarten und das Steuersystem übergehen. Die Kategorien der einfachen Steuer sind historisch, die des Steuersystems dagegen machen den Anspruch auf dauernden Werth für die gesammte Beurtheilung und Vergleichung der Finanzen eines jeden Landes.

Die systematische Auffassung der Steuern hat nicht nur keine Fortschritte seit hundert Jahren gemacht, sondern man muß gestehen, daß die neuesten Arbeiten dieselbe vielmehr oberflächlich behandeln und hinter frühern Werken darin geradezu zurückstehen. Jakob, „Finanzwissenschaft", I, §. 514, steht allerdings noch auf dem ganz formalen Standpunkte der äußerlichen Anordnung, ohne über das Wesen des Unterschiedes der Steuerarten nachzudenken; Hoffmann dagegen („Lehre von den Steuern", 1840) scheidet zuerst wissenschaftlich: „Steuern

vom Besitze sind directe, Steuern von den Handlungen sind indirecte Steuern." Daneben fühlt er schon den Unterschied der Einkommensteuer von beiden (S. 69 u. 73 fg.). Bekanntlich hat dann Rau, eigentlich im Anschluß an Jakob, dessen formalen Standpunkt er wiederholt, den Unterschied von Schätzung und Aufwandsteuer aufgestellt, der gänzlich unbrauchbar, aber dennoch vielfach beibehalten ist (I, §. 293), während die bedeutendere Anregung von Prittwitz („Theorie", S. 192; Unterschied der Productionssteuern von den Consumtionssteuern) verloren ging, da niemand ernsthaft über die Sache nachdachte. Dann die Neuern wie Hock, „Abgaben und Schulden", 1803, mit seinen drei „Ursteuern" und ihren „Surrogaten", oder Umpfenbach, der ohne Kritik Rau's Kategorie annimmt (§. 65) oder Pfeiffer, der dasselbe thut, und dabei die einzige geistvolle Begründung des Unterschiedes der directen und indirecten Steuer von Hoffmann, deren wir eben erwähnt, gerade so wenig kennt wie Prittwitz oder Stein („Staatseinnahmen", Thl. II, S. 70 fg.) oder Maurus, der zur Beleuchtung des Systems überhaupt nicht gelangt, haben nichts Beachtenswerthes geliefert. Dennoch wäre es im tiefsten Widerspruche mit aller Wissenschaft, nicht anzuerkennen, daß das allgemeine Wesen der großen Steuerarten die einzelnen Unterarten auf allen Punkten beherrscht und sie zuletzt erst als organische Theile des Ganzen verständlich macht. Was in den positiven Darstellungen der Steuersysteme einzelner Länder sehr begreiflich ist, daß sie sich wie Herdegen, Regenauer, Dessary, Vocke, Hock mit der Untersuchung dieser Frage nicht befassen, wird in der Theorie ein geradezu unverzeihlicher Mangel, der am Ende nicht einmal die Theorie selbst leichter macht. Es wird vergeblich bleiben, die Berechtigung dieser Untersuchung einfach zu leugnen, und mit Pfeiffer von der „Landläufigkeit" von Unterscheidungen zu reden, die ganz Europa praktisch anerkennt, während seine Gelehrten sie nicht zu verstehen suchen.

A. Die einfachen Steuerformen.

(Kopfsteuer, Vermögenssteuer, Personalsteuer und die einfache Einkommensteuer.)

Die einfachen Steuerformen beruhen darauf, daß in jeder ihrer Erscheinungen die Wirthschaft zuletzt stets eine Einheit ist, in der alle Elemente derselben stets mitwirken. Sie setzen daher voraus, daß Kapital und Arbeit nicht selbständig zur Geltung gelangen, sondern stets innig verschmolzen bei jedem Einzelnen das Einkommen erzeugen. Sie können daher auch nur da gedacht werden, wo die Entwickelung der Industrie jene Elemente noch

nicht geschieden hat, und sind ebendeshalb als unfertige Formen des Steuersystems leicht zu charakterisiren.

Bei der Kopfsteuer zunächst geht das Steuerobject — Kapital, Arbeit und Einkommen des Einzelnen, in das Steuersubject, die Person, vollständig auf; das Steuersubject ist Steuerobject. Es ist klar, daß das überhaupt nur da denkbar ist, wo eben kein selbständiges Vermögen vorhanden ist; die Kopfsteuer ist nur denkbar für die nichtbesitzende Klasse der Bevölkerung, und verschwindet, sobald sich Unterschiede des Vermögens entwickeln.

An ihre Stelle tritt alsdann die Vermögenssteuer. Das Wesen derselben besteht darin, daß wiederum das persönliche Element in der Wirthschaft verschwindet und das Kapital zu Grunde gelegt wird, ohne auf Arbeit und Einkommen Rücksicht zu nehmen, in der Annahme, daß jede Kapitalseinheit ein gleiches Maß von Arbeit und Einkommen enthalte. Es ist klar, daß dies nicht blos die wesentliche Gleichheit in der Quantität, sondern auch in der Qualität des Kapitals zur Voraussetzung hat. Die Vermögenssteuer ist nur denkbar, wo jedes Kapital von seinem Besitzer selbst bearbeitet wird. Sie ist daher die erste historische Form der Besteuerung der mittlern Klasse, und weder auf die nichtbesitzende noch auf die reiche anwendbar.

Die sogenannten Personalsteuern sind nichts als eine unklare Verbindung der Kopf- und Vermögenssteuer, oder aber ein unglücklicher Ausdruck für die Erwerbsteuer. (S. unten.)

Die einfache Einkommensteuer geht endlich davon aus, daß das Steuerobject das durch die Persönlichkeit aus dem Kapital erzeugte Einkommen sei, sodaß hier Kapital und Arbeit als selbständige Objecte der Verwaltung und damit der Besteuerung verschwinden, obgleich beide wesentlich verschiedene Verhältnisse für die Verwaltung darbieten. Allein da in dem Einkommen das Ergebniß von Kapital und Arbeit und daher auch dessen, was von der Verwaltung für beide geschieht, vorliegt, und somit das ganze Steuerwesen auf seine einfachste Grundlage zurückgeführt erscheint, so tritt die Idee einer solchen einfachen Einkommensteuer stets als das Ideal des Steuerwesens auf, und das ganze Steuersystem wird ihm gegenüber als ein bloßes Auskunftsmittel betrachtet, das man nun in Ermangelung jener Steuer anwenden müsse. Offenbar ist das falsch. Sowie Kapital und Arbeit selbständig

werden, müssen sie in dem Verhältniß steuern, in welchem die Verwaltung die Bedingungen ihrer besondern Entwickelung darbietet; und das Verhältniß ist sehr verschieden. Das Einkommen entsteht durch die Arbeit aus dem Kapital; es hat daher sein Maß in Arbeit und Kapital, und jede einfache Einkommensteuer ist daher unmeßbar, wenn man nicht Kapital und Arbeit gesondert zu Grunde legt. In der That ist daher das Ideal einer einfachen Einkommensteuer nicht etwa ein Ideal, sondern eine unklare Vorstellung von dem Steuersysteme und seinem organischen Inhalte, zu welchem wir jetzt übergehen.

Es ist wol sehr schwer, genau die eigentliche Natur dieser Steuern schon hier darzulegen, bevor man die Verzehrungssteuer und die Erwerbsteuer, die sie eigentlich in unfertiger Form vertreten haben, dargestellt hat. Denn historisch hat man wol nie daran gedacht, weder mit der Kopf- noch mit der Vermögenssteuer wirklich die andern Steuern in ihrer Gesammtheit zu ersetzen; sie waren factisch Surrogate des Steuersystems, das sich aus ihnen ganz naturgemäß entwickelt hat. Die einzige Idee einer einfachen Steuer gehört bekanntlich den Physiokraten, mit ihrer einzigen Grundsteuer, die Hoffmann (a. a. O., S. 43) trefflich charakterisirt. Es ist daher ebenso verkehrt, sie theoretisch mit den einzelnen Steuerarten zusammenzuwerfen, als ihr historisches Wesen zu vergessen. Man erkennt das letztere am besten, wenn man begreift, daß sie nicht nur nicht mehr existiren, sondern organisch ebenso wenig existiren können, wie in unserer Epoche die Fauna oder Flora der Diluvialepoche, die Fisch, Vogel und Säugethier in Einem Exemplar zu verschmelzen hatte.

B. Das organische Steuersystem.

(Die drei Steuerarten: die directe, die indirecte und die Einkommensteuer.)

Der Unterschied der drei Steuerarten beruht nicht darin, daß die Elemente der Wirthschaft, Kapital, Arbeit und Einkommen überhaupt selbständig sind und daß sie daher in sehr verschiedenem Maße zur Production der Güter beitragen, sondern in der That vielmehr darin, daß die Leistungen der Verwaltung für jedes dieser drei Elemente sehr verschieden sind, und daß daher das Maß desjenigen, was der Einzelne an Steuer zu zahlen hat, sich nach dem Maße richten muß, in welchem jene drei Elemente in der Wirth-

schaft jedes Einzelnen vertreten sind. Erst die Scheidung jener drei Arten, mit der Aufstellung eines besondern Systems für jede derselben, macht daher die richtige Besteuerung der einzelnen Wirthschaft möglich; und so wird es allerdings nothwendig, zuerst das Wesen dieser drei Arten als Grundlage jedes weitern Fortschrittes zu charakterisiren.

a) Die directen Steuern, oder die Besteuerung des werbenden Kapitals.

Die directen Steuern beruhen wie jede Steuer im allgemeinen darauf, daß die Bedingungen der Productivität des Kapitals an und für sich zum großen Theile in den Anstalten und Thätigkeiten der Verwaltung liegen. In der directen Steuer zahlt daher das Kapital dem Staate den Preis derjenigen Leistungen, durch welche das Kapital selbst seinen eigenen Werth erhöht findet, oder sie repräsentirt denjenigen Mehrwerth des Kapitals, der durch die Verwaltung erzeugt wird — wie den Mehrwerth, den ein Grundstück oder eine Unternehmung durch öffentliche Sicherheit, gute Rechtspflege, Verkehrsanstalten u. s. w. empfängt, kurz, sie ist der Preis, den das Kapital für die Erhöhung seines Werthes vermöge der in der Verwaltung zur praktischen Thätigkeit gewordenen höhern Gesittung zahlt. Das ist das Lebensprincip aller directen Steuer. Aus ihm folgen alle einzelnen Merkmale, welche den Inhalt des abstracten Begriffs der directen Steuer erfüllen. Um sich aber die Bedeutung dieses Begriffs klar zu machen, denke man sich einfach die Differenz des Werthes desselben Grundstücks oder einer gewerblichen Unternehmung in einem civilisirten, mit guter Justiz, guten Creditanstalten, guten Wegen u. s. w. versehenen Lande gegenüber einem rohen Naturzustande, und man wird gestehen, daß eine gut verwendete directe Steuer immer mehr Werth erzeugt, als sie selber kostet. Das ist auch der Grund, weshalb mit der directen Steuer die eigentliche Gesittung und Verwaltung anfängt, und weshalb auch die höchste directe Steuer leicht getragen wird, wenn die beste Verwaltung sie begleitet.

Wendet man nun diese Beziehung auf die Begriffe von Steuersubject und Steuerobject an, so ist die Folge davon für das erstere eine sehr einfache. Die Steuersubjecte der directen Steuer sind

nur die Kapitalbesitzer im weitesten Sinne des Worts, und zwar auch nur so weit ihr Kapital wirklich producirt. Ganz anders gestaltet sich die Sache dagegen bei dem Steuerobject. Hier gelten folgende Grundsätze.

Zunächst ergibt sich daraus derjenige, wodurch sich formell die directe Steuer von der indirecten unterscheidet. Die Güterlehre zeigt, daß der Werth vom Kapitale geschieden ist. Dasselbe Kapital hat unter verschiedenen Umständen auch einen verschiedenen Werth. Dieser Werth des Kapitals oder das in demselben gegebene „Vermögen" kommt nun zur Erscheinung und wird gemessen an dem aus dem Kapitale entstehenden Einkommen, dem wirthschaftlichen Werthe seines Products. Will ich daher das Kapital für dasjenige zahlen lassen, was es durch die Verwaltung mehr werth ist, so muß ich nicht seine Quantität zu Grunde legen, sondern sein Einkommen. Ich muß daher das Einkommen vom Kapitale scheiden, und es selbständig zum gemessenen (s. unten) Object der Steuer machen. Und diejenige Steuer nun, deren Object das von einem bestimmten Kapitale selbständig berechnete Einkommen aus dem letztern ist, ist die directe Steuer.

Das ist der einfache formale Begriff der directen Steuer. Die Factoren ihrer Berechnung in Steuereinheit und Steuerfuß s. unten. Aber eben aus diesem streng formalen Wesen derselben folgt ihr weiteres Moment, ohne welche ihre Stellung im Steuersysteme und namentlich ihr Verhältniß zur Einkommensteuer nicht erklärt werden kann. Denn es leuchtet ein, daß sie der Form nach ebenso gut eine Besteuerung des Einkommens enthält wie alle andern Arten. Es wird daher nothwendig, ihren wesentlichen Unterschied hervorzuheben.

Da nämlich die directe Steuer den Werth der Leistungen der Verwaltung eben für das Kapital als Object der persönlichen Thätigkeit für den Erwerb aus demselben zahlt, so ist sie auch gegen das Maß und die Tüchtigkeit dieser persönlichen Thätigkeit an sich gleichgültig, denn ihr Object ist nicht der wirkliche Erwerb durch die Person, den das Kapital besitzt, sondern dieser Erwerb, insofern er für das Kapital durch die Verwaltung bedingt ist. Aus dieser principiellen Gleichgültigkeit gegen die zufällige Tüchtigkeit des Besitzenden folgt, daß jede directe Steuer eine möglichst feste ist, und nur langsam, aber für alle gleichartigen

Kapitalien in gleichem Maße steigen muß. Sie kann und muß daher gefordert werden, auch wenn das Kapital in Wirklichkeit einmal gar kein Einkommen hat, weil sie sich auf den dauernden Werth des Kapitals bezieht und nicht auf denjenigen Theil desselben, der auf der Persönlichkeit des Besitzers beruht. Auf dem Punkte, wo die letztere beginnt, beginnt die dritte Steuerart, die Einkommensteuer, mit ihren eigenthümlichen Principien.

Das sind nun die Grundsätze für die directe Steuer, an welche sich das System derselben anschließt.

Das Kapital selbst nämlich ist kein einfacher Begriff, und mithin gibt es auch keine einfache und gleiche directe Steuer. Wir unterscheiden vielmehr drei Arten des Kapitals, das Güterkapital, das Werthkapital und das persönliche Kapital. Danach unterscheiden wir auch drei Arten der directen Steuer, die Grundsteuer, die Rentensteuer und die Erwerbsteuer.

Das Wesen dieser drei Arten der directen Steuer bestimmt sich nun an der Natur nicht etwa des Einkommens, sondern des Kapitals, aus welchem das Einkommen als Steuerobject genommen wird. Dabei ist es klar, daß es keine absolute Scheidung der drei Kapitalsarten gibt; denn dieselben sind organische Begriffe, d. h. sie erscheinen alle zugleich in jedem Kapital. Die obigen Formen bedeuten daher nicht drei absolut geschiedene Arten des Kapitals, sondern die Herrschaft einer Art desselben über die beiden andern mit ihm verbundenen. Danach charakterisiren sie sich in folgender Weise.

Die Grundsteuer bezieht sich auf alle diejenigen Arten des Güterkapitals, bei denen die producirenden Kräfte des Grundes und Bodens, und zwar unter Mitwirkung des Werth- und Güterkapitals, den Erwerb erzeugen. Insofern sie die Bedingungen dieser Production sind, erscheinen sie ebendeshalb als Theile des Grundkapitals und sind daher nicht selbständige Steuerobjecte. (Wirthschaftsgebäude, Werkzeuge, Betriebskapital.) Die wirthschaftlichen Unterschiede des Grundes und Bodens bedingen dann die Unterschiede in der Grundsteuer, und so entsteht das System der Grundsteuer.

Das Object der Rentensteuer ist das zu einem selbständigen Erwerbe angelegte Werthkapital, das wieder für die Steuer drei Haupterscheinungen hat; es ist entweder als Hypothek der selb-

ständig gewordene Werth eines einzelnen Gutes, oder als Actie der Werth einer Unternehmung, oder als Staatspapier ein Theil des in der Staatswirthschaft begriffenen Werthes. Das Object dieser Steuer ist der Zins (oder die Rente); die Steuer selbst heißt die Rentensteuer.

Die Erwerbsteuer endlich hat zu ihrem Objecte das in einer gegebenen Unternehmung thätige persönliche Kapital, das durch seine Verwendung auf ein gewisses Werth- und Güterkapital den Ertrag desselben erzeugt. Das Object dieser Steuer ist eben dieser wahrscheinliche Ertrag, bei dessen Bemessung ein durchschnittliches Maß von persönlicher Tüchtigkeit zu Grunde gelegt wird. Diese Steuer nun entfaltet sich durch die große Verschiedenheit der Unternehmungen zu einem Systeme von Steuerarten, dessen Basis jedoch wieder der Unterschied des eigentlichen durch die Production oder durch den Verkehr mit den Gütern entstehenden Erwerbes ist. Der ersten Klasse gehören die Steuern auf Gewerbe, das persönliche erwerbende Kapital und die eigentliche Unternehmung an; die zweite Art wird durch die Steuer auf die Verkehrsacte oder die Verkehrssteuer (Stempelsteuer, s. unten) gebildet. Dabei ist es natürlich, daß gerade dieses Gebiet durch die Entwickelung des wirthschaftlichen Lebens selbst in beständiger Entwickelung begriffen ist, und daher auch die größten Verschiedenheiten bei den verschiedenen Völkern darbietet.

Das nun sind Wesen und System der directen Steuern. Einen ganz andern Charakter bieten die indirecten Steuern dar.

Wir haben hier die Verkehrssteuer, die wir zuerst als selbständige Steuerkategorie aufgestellt, aber unter den Begriff der Einkommensteuer gefaßt haben, von derselben getrennt und der Kategorie der Erwerbsteuer als Unterart zugewiesen. Wir glauben, daß dies kaum einer Rechtfertigung bedürfen wird, wenn man unsern wie wir glauben wesentlich klaren Begriff der Einkommensteuer ins Auge faßt.

b) Die indirecten Steuern oder die Besteuerung der Arbeit.

Auch die indirecte Steuer ist gerade wie die directe der Ersatz der Leistungen, welche die Verwaltung ihrerseits für die Productivität des in der Arbeit als solcher thätigen persönlichen

Kapitals dem Einzelnen bietet. Allein die Arbeit als solche, vom Kapital und seinen Verschiedenheiten getrennt und ganz selbständig gedacht, hat für ihre Verwerthung Bedingungen ganz anderer Natur; für sie arbeitet die Verwaltung des persönlichen Lebens im weitesten Umfange, namentlich die Thätigkeit derselben für persönliche Sicherheit, für Gesundheit und vor allem das Bildungswesen. Steuersubject und Steuerobject nehmen hier daher auch andere Natur an, und das Verhältniß beider ist bei der indirecten Steuer jetzt leicht zu bezeichnen.

Während bei der directen Steuer das Subject stets ein Kapital besitzt, ist für die indirecte Steuer jedes Individuum ein Steuersubject, selbst der Ausländer, der sich auch nur die kürzeste Zeit im Staate aufhält; denn auch für seine Sicherheit sorgt die Verwaltung. Das ist einfach. Schwieriger dagegen ist die Frage in Beziehung auf das Steuerobject.

Es ist nämlich zunächst klar, daß die vom Kapital getrennt gedachte Arbeit überhaupt kein Steuerobject sein kann, so wenig wie die absolut kapitallose Persönlichkeit; und zwar formell schon deshalb nicht, weil sie nicht gemessen werden kann. Zum Steuerobjecte wird sie erst da, wo sie, und zwar wiederum vom Kapital getrennt, selbständig erscheint. Das nun ist nur auf einem Punkte der Fall, nämlich in der Consumtion, welche die Arbeitskraft braucht, um zu existiren. Das Steuerobject der Besteuerung der Arbeit ist daher die Summe der Verzehrungsgegenstände der arbeitenden Persönlichkeit. Allein der Ertrag der Verzehrungsmittel ist unberechenbar, aus naheliegenden Gründen. Es ist daher unmöglich, wie bei der directen Steuer im Steuerobjecte das Gut von seinem Ertrage zu scheiden und durch die Messung des erstern zu der des letztern zu gelangen. Die indirecte Steuer muß daher die Ertragsfähigkeit ihres Güterobjects als unmeßbar ganz beiseite lassen, und das Gut selbst während seiner Verzehrung als Steuerobject setzen, messen und besteuern. Das ist der formelle Unterschied zwischen directer und indirecter Steuer. Aber bei aller formalen Unterscheidung ist ihrem Wesen nach die indirecte Steuer der directen im Hauptpunkte gleich. Denn auch die indirecte Steuer ist gegen den wirklichen Ertrag der in ihrer Consumtion besteuerten Arbeit ebenso gleichgültig wie die directe gegen den wirklichen Ertrag des Kapitals. Ob die Person arbeitet

oder nicht, ob sie mit der Arbeit etwas verdient oder nicht, ist durchaus indifferent für die indirecte Steuer; sie tritt mit dem Augenblicke des Consums selbst ein, wie die directe mit dem Dasein des Kapitals. Das nun ist formell wieder sehr einfach; allein es ist klar, daß es ebenso wenig eine von dem Kapitalbesitze absolut zu scheidende Arbeitsfähigkeit, als eine durch den Kapitalbesitz nicht beeinflußte Verzehrung gibt. Es ist daher auch klar, daß es ebenso wenig eine einfache Verzehrungssteuer geben kann, als es eine einfache Kapitalssteuer gibt. Vielmehr erzeugt nun jenes Verhältniß zum Kapital zwei große Grundformen des Consums, an welche sich die beiden Grundformen aller indirecten Steuern anschließen, die wir am besten als die Verzehrungs- und die Genußsteuern bezeichnen können.

Das Object der Verzehrungssteuer nämlich ist die Gesammtheit aller derjenigen Gegenstände, welche zur Erhaltung jedes persönlichen Lebens nothwendig sind. Als solche bezeichnen wir die Pflanzen, die thierischen und die elementaren Nahrungsmittel (Brot, Fleisch, Salz); dann Wohnung und Feuerung nebst dem Licht. Für die Verzehrungssteuer ist daher unbedingt jedes Individuum Steuersubject; sowie dieselbe eingeführt ist, ist sie vollständig gegen die Ertragsfähigkeit der Arbeit so wie gegen alle Verhältnisse des Individuums gleichgültig; und eben darin liegt der Grund, weshalb die neuere Zeit aus der absoluten Verzehrungssteuer die bedingte gemacht hat, das ist diejenige, welche die Ertragsfähigkeit der in den Verzehrungsgegenständen besteuerten Arbeit voraussetzt und darauf das eigenthümliche System der neuern Verzehrungssteuer gebaut hat, das wir später darstellen werden.

Wesentlich anders ist das Verhältniß der Genußsteuer. Ihre Basis ist der Gedanke, daß der höhere Preis der Mittel für die Befriedigung des Genusses eine höhere Ertragsfähigkeit gewisser Arbeiten voraussetzt, welche wieder stets durch den höhern Grad der Civilisation bedingt ist, zugleich aber auch von dem Besitze eines großen Kapitals abhängt. Daraus entspringen die tiefgehenden Unterschiede zwischen ihr und der Verzehrungssteuer, und es hat zur Unklarheit über die ganze Frage nach der indirecten Steuer sehr viel beigetragen, daß man diesen Unterschied nicht formulirt hat. Derselbe erscheint durchgreifend sowol bei dem Steuersubject als dem Steuerobject, und erzeugt damit die

große Differenz des Steuerfußes für Verzehrungs- und Genußsteuer, ohne welche das ganze indirecte Steuersystem nicht richtig beurtheilt werden kann.

Während nämlich bei der Verzehrungssteuer jedes Individuum mit oder ohne Willen und Vermögen Steuersubject ist, wird bei der Genußsteuer nur derjenige besteuert, der sich selbst besteuern lassen will, und zwar indem er die Genußmittel kauft. Jeder kann sich daher der Genußsteuer entziehen, und wenn er es nicht thut, so thut er es nicht, weil seine Einnahme ihm erlaubt, in dem Preise der Genußmittel die Steuer zu zahlen. Die Genußsteuer ist daher die indirecte Steuer der Besitzenden, während die Verzehrungssteuer die staatsbürgerliche indirecte Steuer ist. Ebendadurch nun wird die Frage nach dem Steuerobject der erstern so wichtig. Denn sie bezeichnet den Punkt, auf welchem neben der Person auch das Kapital in die Verzehrung hineintritt. Ihre Aufgabe ist es, diejenigen Gegenstände zu bestimmen, bei denen dies der Fall ist, um an sie den höhern Steuerfuß anlegen zu können. Das Mittel zur Lösung derselben besteht darin, daß der Genuß theils in der Substanz selbst, theils aber auch in der Qualität derselben gefunden wird; die Schwierigkeit dagegen wieder theils in der Messung dieser Qualität, theils in der Durchführung der wirklichen Besteuerung, theils aber in der Sache selbst, indem dem einen Theile der Bevölkerung oft das schon als bloßes Nahrungsmittel gilt, was für den andern ein Genuß ist. Hier ist daher bei völliger Uebereinstimmung in der Sache selbst die größte Verschiedenheit in der Ausführung, und in keinem Punkte weichen die Steuergesetzgebungen so weit voneinander ab als hier. Immer aber werden sich alle einschlagenden Erscheinungen auf die obigen Kategorien der indirecten Steuer zurückführen lassen.

Erst dann nun, wenn man in dieser Weise die directe und indirecte Steuer festgestellt hat, läßt sich Wesen und Inhalt der Einkommensteuer bestimmen.

Es scheint uns nicht wesentlich, daß man die Verbrauchs- und Genußsteuern als strenge Kategorien annehme, da sich die Unterscheidung eigentlich bei gar keinem Object absolut durchführen läßt. Wohl aber ist der Unterschied wesentlich für die richtige Beurtheilung des Steuerfußes, von dem wir unten zu reden haben.

c) Die Einkommensteuer.

Bei der Einkommensteuer nun muß man davon ausgehen, daß zunächst ihr Name ein nicht glücklicher ist, da jede Steuer eine Einkommensteuer ist. Doch müssen wir ihn beibehalten. Ferner ist es klar, daß, wenn die beiden Elemente alles wirthschaftlichen Lebens, Kapital und Arbeit, bereits das, was die Verwaltung für sie geleistet hat, in der Steuer zahlen, in der That das Einkommen aus beiden nicht noch einmal besteuert werden kann, weil es neben Kapital und Arbeit nicht auch noch besondere Bedingungen für seine Existenz fordert. Dagegen leuchtet ein, daß sowol die directe als die indirecte Steuer gegen die Verschiedenheit des wirklichen Einkommens aus den gleichen Quantitäten von Arbeit und Kapital gleichgültig sind, und daher gerade durch diese formale Gleichheit eine wirkliche Ungleichheit der Besteuerung hervorbringen. Es ergibt sich daraus, daß es eine Steuer geben muß, welche die Differenz zwischen dem in der directen und der indirecten Steuer gesetzlich angenommenen durchschnittlichen Einkommen und dem wirklichen Einkommen der individuellen Wirthschaft ausgleicht, und diese auf dem durch die directe und indirecte Steuer somit *nicht* getroffenen Einkommen aus Kapital und Arbeit ruhende Steuer ist die *Einkommensteuer*.

Aus diesem Wesen der Einkommensteuer folgt ihre allgemeine Stellung im Steuersysteme. Sie entsteht mit dem Gefühle, daß, vermöge des fortgeschrittenen wirthschaftlichen Lebens das Einkommen aus Kapital und Arbeit nicht mehr blos durch Quantität und Qualität der letztern allein, sondern wesentlich durch das Moment der individuellen Tüchtigkeit bedingt sei. Die Voraussetzung dieser großen Thatsache ist eine doppelte, und es ist unmöglich, diesen Voraussetzungen gegenüber die hohe geschichtliche Bedeutung der Einkommensteuer zu verkennen. Die erste dieser Voraussetzungen nämlich ist die *gewerbliche Freiheit*; diese liegt im Gebiete des öffentlichen Rechts und seiner Entwickelung. Die zweite ebenso wesentliche Voraussetzung aber liegt in der Entwickelung der Volkswirthschaft; sie besteht in der Loslösung des Werthes aller Güter von den Gütern selbst, und der Thatsache, daß in der Production des Werthes, in der Behandlung und Ver-

werthung des Werthes die Bedingung für den Einzelnen liegt, auch ohne eigenen Kapitalbesitz sich einen Erwerb zu schaffen, der dem des Kapitalbesitzenden gleich ist. Die Form, in der dies erscheint, ist vor allen Dingen der Credit. Durch die Selbständigkeit des Werthes wird neben Kapital und Arbeit der Credit die dritte große Quelle alles Einkommens, ein Satz, den wir in der Nationalökonomie dadurch ausdrücken, daß wir den Credit das wahre Kapital der Unternehmung genannt haben. Die Bedingung dafür aber, daß der Einzelne neben seinem Kapital und seiner Arbeit auch noch den Credit habe, ist eben keine andere als seine persönliche Tüchtigkeit, und diese wird daher zu einer selbständigen, weder durch die directe noch die indirecte Steuer getroffenen Quelle des Einkommens, die aber ihrerseits wieder steuern muß, weil die Innere Verwaltung, je weiter sie kommt, desto mehr gerade für die Entwickelung der wirthschaftlichen Tüchtigkeit und ihre Kapitalsform, den Credit, zu leisten hat. Die Steuer auf diesem Theile des Einkommens nun, der durch diese wirthschaftliche Individualität gefordert und andererseits gegeben wird, ist die eigentliche und wahre Einkommensteuer; und diese Einkommensteuer ist daher die Steuer, welche mit der Epoche der freien wirthschaftlichen Individualität im Leben der Völker auftritt. Das ist ihre Stellung und ihre Geltung und an sie schließen sich die Consequenzen für Subject und Object derselben, wie sich im dritten Theile ergeben wird.

d) Charakter der Steuersysteme von England, Frankreich und Deutschland.

Der enge Zusammenhang des Wesens der Steuer mit der Entwickelung von Staat, Gesellschaft und Wirthschaft macht es erklärlich, daß das reine System weder allenthalben vorhanden, noch auch in seiner bisherigen Entwickelung gleichartig bei den einzelnen Völkern aufgetreten ist. Es ist aber ebendeshalb von höchstem Interesse, den Charakter dieses Systems, wie sich derselbe bei den einzelnen Völkern entwickelt hat, in seinen Grundzügen darzulegen. Dieser bildet ein höchst wesentliches Element der innern Geschichte desselben, und es kann nicht lange dauern, bis dies in der ganzen Staatswissenschaft anerkannt wird. Auch hier

nun bieten England, Frankreich und Deutschland so wesentliche Unterschiede dar, daß wir in ihnen wieder die Grundformen des ganzen europäischen Steuerwesens wiederfinden.

Die Gemeinsamkeit der Grundlage aber bleibt, und diese besteht darin, daß, während die einfachen Steuerformen aus einer Reihe von Gründen der Geschlechts- und Ständeordnung angehören, das System den Ausdruck des Sieges der staatsbürgerlichen Gesellschaft bildet, während wieder innerhalb des Systems das Auftreten der Einkommensteuer einerseits die Entwickelung des Verkehrs mit den Werthkapitalen, andererseits die sociale Auffassung in der Gesetzgebung und Verwaltung bedeutet. Von diesem Standpunkte gewinnt die Individualität der Steuersysteme bei den einzelnen Völkern eine weit über die bloße Finanzwissenschaft hinausgehende Wichtigkeit.

Was nun zuerst in dieser Beziehung das englische Steuersystem betrifft, so müssen wir die Art und Weise der gewöhnlichen Darstellung, nach welcher die einzelnen Steuern einfach nebeneinandergestellt werden, wol für nicht ausreichend halten, was z. B. die Unklarheit des Bildes beweist, das man erhält, wenn man Vocke mit Gneist und Czörnig zusammenstellt.

Das Steuersystem Englands beruht vielmehr darauf, daß in ihm alle im Systeme aufgeführten Steuern erscheinen, aber freilich in ungeregelter Ordnung und unter ganz verschiedenen Bezeichnungen. Das beruht darauf, daß England nie eine systematische Steuergesetzgebung gehabt hat, sondern daß hier das alte System der grundherrlichen, ständischen und königlichen Steuern neben dem staatsbürgerlichen Steuersystem fortbesteht, sodaß derselbe Name oft ganz verschiedene Steuern bezeichnet, während ganz verschiedene Namen ganz dieselben Steuerkategorien bedeuten. Dadurch wird es nothwendig, für das unklare Verhältniß ein festes Princip aufzustellen, durch welches man sich zurechtfindet. und dieses Princip besteht darin, daß die staatsbürgerlichen Steuern in England diejenigen sind, welche nach dem Einkommen berechnet werden, und den Schilling oder den Denier auf das Pfund als Steuereinheit haben, während die alten Steuern auf dem Objecte als solchem ruhen und daher mit einem historischen und willkürlichen Steuerfuße erscheinen. Das gilt natürlich vorzugsweise von den directen und den Einkommensteuern, während die in-

directen Steuern durch den Gedanken einer möglichsten Entlastung der Verzehrung und des Verbrauchs beherrscht werden. Von diesem Gesichtspunkte aus gewinnt die Anwendung des Systems auf das englische Steuerwesen folgenden Inhalt.

Das System der directen Steuern enthält als die Reste der alten Steuern die Vermögenssteuer und die Monatsgelder. Die alte Grundsteuer oder Land tax ist der Uebergang zum neuen Steuersysteme, indem sie neben einer wenn auch höchst unvollkommenen Schätzung des Grundertrags schon die Werthkapitalien mit einer Rentensteuer belegt, welche hier noch als Vermögenssteuer erscheint. Daneben bestehen die alten Erwerbsteuern als Licences fort, mit dem ausgeprägten Charakter einer ständischen Gewerbebesteuerung und endlich die Verkehrssteuern in den Erbschafts- und Stempelsteuern (Legacy and stamp duties). Die ersten Steuern faßt nun die Income tax in das specifische System der englischen directen Steuer zusammen, indem sie die Grundsteuer, die Rentensteuer und die Erwerbsteuer in ihren verschiedenen Formen als Besteuerung des Einkommens aus diesen einzelnen Erwerbsquellen specificirt, die Steuereinheit des Pfund Sterling zu Grunde legt, und einen Procentsatz als Steuerfuß setzt. Daneben bestehen aber die alten Steuern fort; die natürliche Folge ist, daß sie, namentlich die alte Land tax, den Charakter der Steuern verlieren und als eine Grundlast angesehen werden, welche wie jede Hypothek ablösbar ist. Das Resultat ist, daß die eigentliche directe Steuer Englands jetzt die Income tax ist, die man also durchaus nicht mit der eigentlichen Einkommensteuer verwechseln darf, wie es nur zu oft geschieht.

Das System der indirecten Steuern enthält in sehr ausgeprägter Weise, und stärker als irgendwo auf dem Continent, den Unterschied zwischen den Verzehrungs- und den Genußsteuern; nur mangelt beiden das System. Die Verzehrungssteuer besteht in der Excise und zum Theil im Zoll; die Genußsteuer ist zum Ausdruck gebracht in den Assessed taxes, eine Steuerart, die auf dem Continent noch nicht nachgeahmt ist. Die Wohnungssteuer (habited houses duty) ist freilich ebenso sehr als eine directe Steuer anzusehen.

Eine eigentliche Einkommensteuer gibt es nun durch die hohe

Ausbildung der Income tax nicht; das Princip des gleichen Steuerfußes, das den Charakter der erstern ausmacht, fehlt. Doch liegt der eigentliche Mangel des englischen Steuersystems, wie wir unten sehen werden, in dem Mangel eines festen Katasters, und dieser ist es, der dasselbe auch praktisch tief von den gleichartigen Steuern des Continents unterscheidet.

Frankreich. In wesentlich verschiedener Weise hat sich dagegen das Steuersystem Frankreichs gestaltet. Auch Frankreich hatte bis zur Revolution das alte in ganz Europa gültige Steuersystem mit der Basis der grundherrlichen directen und der königlichen (staatlichen) indirecten Steuer. Die Revolution brach auch mit dieser historischen Gestalt, und auch hier versuchte sie ein Steuersystem auf Grundlage rein abstracter Principien aufzubauen. Das erwies sich sehr schnell als unthunlich. Frankreich ward daher gezwungen, den ursprünglichen Standpunkt des Steuersystems der Revolutionsepoche alsbald zu verlassen und eine Steuer nach der andern hinzuzufügen, sodaß es beinahe alle Grundformen der Steuern wieder bei sich einführte. Die kurze Geschichte des französischen Steuersystems ist daher der allerdings höchst interessante historische Beweis, daß das Princip der einzigen Steuer unhaltbar ist. Allein eben dadurch, daß sich die Steuerarten in Frankreich erst successiv und gleichsam zwangsweise entwickeln, hat das französische Steuersystem etwas Zufälliges und Lückenhaftes, sodaß es bei großer Vollendung in der technischen Verwaltung, organisch dennoch weit hinter dem deutschen zurücksteht. Der historische Ueberblick ist dabei von nicht geringem Interesse, und es ist auch hier nicht richtig, einfach die Steuerarten nebeneinander aufzuzählen. Es lassen sich dabei ganz bestimmte Stadien in der Entwickelung unterscheiden.

Die erste Epoche beginnt mit der Aufhebung des ganzen historischen Steuersystems auf Grundlage der Nacht des 4. August 1789. Die Constituante, vollständig beherrscht von den so stark social gefärbten Anschauungen der Physiokraten, ging von dem Grundsatze aus, daß die Grundsteuer die einzige Steuer sein solle. So entstand das Gesetz vom 23. November 1790, die Einführung der contribution foncière enthaltend, das noch gegenwärtig die Basis der Grundsteuer ist. Aber unmittelbar daran schloß sich die Erkenntniß, daß die Grundsteuer nicht ausreiche.

Das Gesetz vom 18. December 1790 führte daher neben derselben die contribution personnelle et mobilière ein, die Besteuerung des persönlichen Kapitals in der erstern, die des Werthkapitals in der zweiten enthaltend, und das gleichzeitige Gesetz vom 19. December 1790 regelte das Enregistrement, die eigenthümliche Verbindung des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens in Frankreich, aber noch ohne Stempel. So waren die Formen des Kapitals besteuert, und jetzt trat das sociale Moment hervor. Die Constituante hob nämlich ein Jahr später alle indirecten Steuern auf (Gesetz vom Februar 1791), dagegen führte sie die Erwerbsteuer als Contribution des patentes ein (Gesetz vom 17. März 1791); auch die letztere Steuer wurde jedoch im Jahre 1793 aufgehoben, und so beruhte jetzt das ganze Steuerwesen auf den obigen Formen der Kapitalsbesteuerung. Das war der Inhalt der ersten Epoche.

Nach dem Terrorismus trat nun mit der allmählich platzgreifenden Verwaltung die zweite Epoche unter dem Directorium ein, mit ihr die erste Ordnung der Verwaltung. Sie fordert vor allem einen regelmäßigen Eingang der Steuern. Das Directorium läßt daher noch das Princip der Revolution bestehen, bildet aber die directen Steuern zu einem Systeme aus. Zuerst führt das Directorium die Erwerbsteuer (Contribution des patentes) wieder ein (an IV); dann ward zu dem Enregistrement die Gesetzgebung über die Stempel hinzugefügt, deren erster Theil (Gesetz vom 30. September 1797) den Stempel als Verbrauchssteuer, der zweite Theil (Gesetz vom 3. November 1798) den Stempel als Verkehrssteuer aufstellt. Daran schließt sich das neue Gesetz über die contribution des portes et fenêtres (Gesetz vom 4. November 1798), der erste Versuch, das Gesammteinkommen mit der Steuer in seiner Haupterscheinung, der Wohnung, zu treffen; und endlich ward die Grundsteuer definitiv regulirt (Gesetz vom 3 Frimaire an VII). Aber noch ist die Consumtion unbesteuert. Die Frage, ob das Kapital allein die Lasten der Verwaltung tragen kann, ist nicht beantwortet, denn theils ist die Unordnung noch zu groß, theils hat man versucht, sich mit den Assignaten zu helfen. Erst mit Napoleon beginnt mit der strengen Verwaltung die Frage, ob man mit dem bisherigen Systeme ausreichen könne. Die Antwort war einfach; sie bildet die dritte Epoche.

Diese dritte Epoche ist charakterisirt durch die Herstellung der

systematischen indirecten Besteuerung, die freilich erst successive eintritt, aber unter Napoleon I. doch vollständig fertig dasteht. Zuerst das System der eigentlichen Verzehrungssteuer in den droits réunis, Gesetz vom 23. Februar 1804 (Besteuerung der Getränke, Fuhrwerke, Spielkarten und Einführung gewisser Gebühren); daran schließt sich die Steuer auf Salz durch Decret vom 11. Juni 1806; dann die Einführung des Tabacksmonopols (Decret vom 27. December 1810), und das Schießpulvermonopol (Decret vom 16. März 1813); die Besteuerung des Rübenzuckers folgt erst am 18. Juli 1837. Das Zollwesen ging daneben seinen eigenen Weg; der Steuerzoll war untergeordnet, der Kampf gegen England die Hauptsache; erst der Tarif von 1822 enthält zugleich eine systematisch durchgeführte Verzehrungssteuer neben dem Schutzzoll. So ist jetzt das System fertig und bis auf unsere Zeit ist im wesentlichen nichts daran geändert.

Faßt man nun dieses französische System im ganzen auf, so ist sein organischer Charakter klar. Es ist nicht fähig, dem wirklichen Einkommen aus dem Werth- und persönlichen Kapital zu folgen; ihm fehlt nicht blos gänzlich die Rentensteuer, sondern auch jede Art der Einkommensteuer, da selbst die Thor- und Fenstersteuer durch das Gesetz vom 3. November 1802 zu einer bloßen Repartitionssteuer geworden ist. Daher ist das große Werthkapital sowie der Unternehmungsgewinn in Frankreich am wenigsten in ganz Europa besteuert, und nachdem in den Hauptstädten sogar die Thür- und Fenstersteuer, welche die Einkommensteuer noch ersetzen sollte, auf die städtische Thorsteuer (Octroi) übermittelt ist, liegt die wesentliche Last der Steuern auf Grundbesitz, Arbeit und Verkehr. Das ist die Folge davon, daß man ein abstractes System der Besteuerung erzwingen wollte, ohne dieses System selbst zu besitzen. Frankreichs Steuerverwaltung ist daher vielleicht die vollkommenste, sein Steuersystem das unvollkommenste in Europa.

Deutschland. Neben Frankreich und England steht nun Deutschland wieder in eigenthümlicher Weise da. Auch in seinem Steuerwesen hat es seinen doppelten Charakter. Es herrscht in demselben derselbe historische Grundzug und Gedanke, aber die Steuersysteme seiner Theile sind wieder innerhalb dieser Basis verschieden. Wir müssen dabei leider constatiren, daß wir fast

von der Hälfte der deutschen Steuersysteme nichts wissen, und uns daher begnügen, den Charakter der beiden Hauptttheile, Oesterreichs und Preußens, zu bestimmen. Es ist eine eigene Arbeit, die Zusammenstellung aller geltenden Besteuerungen auf Basis des Systems auszuarbeiten. Erst dann wird es neben der theoretischen eine positive deutsche Steuerwissenschaft geben. Der Charakter des Ganzen aber ist auch so nicht schwer zu bestimmen.

Während nämlich England im 18. Jahrhundert einige ziemlich rohe Experimente macht, um ein Steuersystem zu finden, und Frankreich unter der Last seiner grundherrlichen und ständischen Steuern zu Grunde geht, um mit seiner Revolution zwar zu einem Princip, nicht aber zu einem System zu gelangen, beginnt in Deutschland schon im Beginn des 18. Jahrhunderts die ernsthafte Arbeit im Steuerwesen. Und schon hier zeigt sich der tiefverschiedene Charakter Oesterreichs, Preußens und der kleinern Staaten.

Preußens Charakter ist überhaupt eine außerordentliche administrative Tüchtigkeit, aber verbunden mit einer viel zu großen Hochachtung vor den ständischen und großherrlichen Vorrechten, an der auch die besten Dinge nur zu oft scheitern. Oesterreich ist viel weniger tüchtig in administrativer Beziehung, aber dafür auch rücksichtslos gegen jedes Vorrecht, wo es sich um das Ganze des Staats handelt. Die kleinen Staaten dagegen haben von jeher im praktischen Leben keinen Raum für große Gesichtspunkte gehabt. Das nun zeigt sich auch im Steuerwesen; seine Geschichte gewinnt dadurch ein besonderes und eigenthümliches Interesse.

Preußen, aus verschiedenen Ländern zur Einheit erwachsend, und gezwungen, die historischen Rechte derselben anzuerkennen, beginnt seine Steuergesetzgebung mit dem, was durch seine administrative Ausbildung gefordert wird, der Gesetzgebung über die landesherrlichen Steuern, namentlich die Verzehrungssteuer, schon 1641, der die Gesetze von 1680 und 1684 zunächst für die Kurmark folgten. Tiefergehende Reformen im ganzen fehlen; aber die Tüchtigkeit der Verwaltung ersetzt den Mangel am Princip, und die Sparsamkeit des 18. Jahrhunderts macht die Steuererhebung überflüssig. So tritt Preußen mit seinem ganzen alten Steuersysteme in das 19. Jahrhundert hinein. Die Schlacht von Jena ist der Wendepunkt. Die Rettung des Staats durch die

ständischen Ordnungen ist ebenso unmöglich als durch die administrativen: der Staat muß sich der staatsbürgerlichen Gesellschaft hingeben. Den entscheidenden Schritt dafür bildet bekanntlich die Städteordnung und die Gewerbefreiheit; an sie schließt sich das neue Steuersystem der napoleonischen Kriegszeit, in ihm der merkwürdige Kampf der staatsbürgerlichen und grundherrlichen Gesellschaft. Die Edicte vom 27. und 28. October 1810 sprechen zuerst den Grundsatz aus, daß alle Staatsbürger gleichmäßig und ohne Unterschied an den Steuern theilnehmen sollten, und hoben alle grundherrlichen Steuervorrechte auf. Allein die Verordnung vom 12. Mai 1814 stellte diese Vorrechte einfach wieder her, und von da an beschränkt sich die systematische Entwickelung des preußischen Steuerwesens auf die Herstellung des Systems in allen übrigen Gebieten der Steuer, mit Ausnahme der Grundsteuer. Doch kommt während der napoleonischen Kriege nur noch die Gewerbesteuer in ihrer ursprünglichen freien Form zur Geltung. Erst nach dem Pariser Frieden, und nachdem die neuen Gebietstheile ihre formelle Verbindung mit Preußen gefunden, tritt die eigentliche Epoche der Steuergesetzgebung ein. Das System, offenbar nicht vorbereitet, ward in den Jahren 1820—22 durch die Steuergesetzgebung begründet, und beruht auf folgenden Elementen, die dann später nur auf Einem allerdings wesentlich Punkte geändert sind.

Die directe Besteuerung hat für die Grundsteuer und für die Erwerbsteuer besondere Gesetze (vom 30. Mai 1820 und das neue Gewerbsteuergesetz vom 30. Mai 1820) nebst der Eisenbahn und Bergwerksbesteuerung. Die Rentensteuer dagegen ist erst durch das Gesetz über die klassificirte Einkommensteuer vom 1. Mai 1851 eingeführt und vertritt die eigentliche Einkommensteuer, während die Verkehrs- (Stempelsteuer) 1822 definitiv geordnet wird. Diese preußische Auffassung hat dann die Einführung der Rentensteuer auch in den meisten andern deutschen Staaten bestimmt. (S. unten.)

Die indirecte Besteuerung hat ihre eigenthümliche Gestalt zunächst in der Unterscheidung der Mahl- und Schlachtsteuer von der Klassensteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820); daneben die Salzsteuer (Gesetz vom 17. Juni 1820) und die Getränke- und Tabackssteuer (Gesetz vom 8. Februar 1820), die dann zum Theil später modificirt sind. Die Genußsteuern liegen theils in den Zolltarifen

(erster von 1818, dann Zollverein und französischer Handelsvertrag), theils in der Stempelsteuer (Gesetz vom 7. März 1822); es ist charakteristisch, und ein wesentlicher Unterschied von England und Frankreich, daß Preußen und mit ihm ganz Deutschland eigentlich keine selbständige Genußsteuer kennt, da die Getränkesteuer doch im Grunde Verzehrungssteuer ist.

Die klassificirte *Einkommensteuer* nun ist endlich Verbindung der Rentensteuer und der Reineinkommensteuer, und als solche, wenn auch unfertig, so doch eine höchst beachtenswerthe Erscheinung, auf die wir später zurückkommen.

Einen andern Entwickelungsgang hat bei gleichem Charakter die Steuergeschichte *Oesterreichs*. Oesterreich zeichnet sich dadurch vor ganz Europa aus, daß es eigentlich die systematische Steuergesetzgebung des ganzen Welttheiles zuerst begonnen und für die Grundsteuer auch durchgeführt hat. Sein Grundsteuersystem, begonnen mit dem Consimento Milanese 1713 und beschlossen mit stabilem Kataster seit 1817, an dem sich dann das Repartitionsgesetz für die Grundsteuer von 1869 anschließt, ist das Muster für Frankreich und auch für Preußen geworden. Kaiser *Joseph* hat den Ruhm, das große Princip der allgemeinen und gleichen Besteuerung *zuerst* unter allen Regierungen Deutschlands und *vor* der Französischen Revolution ausgesprochen zu haben, klarer als dies je in Frankreich oder Deutschland in einem Gesetze geschehen ist. In seinem Steuerregulirungspatent vom 20. April 1785 heißt es, „daß jede Provinz, jede Gemeinde und jeder einzelne Grundbesitzer nach *Verhältniß des Nutzens* das Seine in *gleichem* Maße zur Bedeckung des Staatserfordernisses beitragen müsse“. Zwar konnte er seine Maßregeln nicht durchführen; aber der Gedanke der *gleichen* Verpflichtung aller Staatsangehörigen blieb von da an in Oesterreich lebendig, und das österreichische Steuersystem ist seit dieser Zeit das einzige in Deutschland, welches das große Princip der *Gleichheit der Steuer* ohne alle Rücksicht auf ständische und grundherrliche Steuerprivilegien festgehalten und durchgeführt hat. Das ist sein eigentlicher Charakter, und wenn seine Finanzen trotzdem nicht blühten, so lag das an ganz andern Ursachen. Die Entwickelung der Steuergesetzgebung auf jener Basis ist dann eine langsame aber stetige. Das erste Ge-

setz ist das Erwerbsteuergesetz von 1812 nach dem Muster des französischen, das 1811 in den italienischen Landen eingeführt war. Dann folgt, wie gesagt, die definitive Ordnung der Grundsteuer durch den stabilen Kataster, seit 1817 begonnen; im Jahre 1829 ward dann das ganze System der grundherrlichen Verzehrungssteuer aufgehoben, und das neue System mit Gleichheit in Steuerfuß und Steuereinheit im ganzen Reiche eingeführt; die erste ständische Form der Stempelsteuer ward durch das Gesetz von 1840 reformirt; das Zollwesen blieb jedoch noch auf seinem alten Standpunkte des Prohibitivsystems. Das war der Zustand vor 1848. Die große Erschütterung dieser Zeit brachte auch für das Steuerwesen Oesterreichs einen neuen Fortschritt, der in den zwei wichtigsten Gesetzen, der Einführung der Einkommensteuer von 1849 und der neuen Stempelgesetzgebung von 1850, zum Ausdruck gelangt, während gleichzeitig das Zollwesen durch die Zollvereinsverträge mit dem Zollverein vom Jahre 1853 zum gemäßigten Schutzzollsysteme überging. Damit stand jetzt das Steuersystem Oesterreichs fest, und ist in seinen Grundzügen ein sehr klares und einfaches. Nur die Aufstellung des Budgets, das seit jener Zeit auch die Regalien in die Kategorie der indirecten Steuern aufnahm, während die Einkommensteuer als directe Steuer auftritt, macht das theoretische Verständniß schwer. Das System selbst ist einfach folgendes:

Die directe Besteuerung besteht in der Grundsteuer (1817) und der davon 1820 geschiedenen Haussteuer einerseits, und in der Erwerbsteuer (1812) andererseits, an welche sich dann die Einkommensteuer anschließt, deren erstes und zweites Kapitel reine Erwerbsteuerformen sind, während das dritte Kapitel die selbständige Rentensteuer enthält, und die Verkehrssteuer in der Stempelsteuer von 1850 in Oesterreich dieselbe Verwirrung der Grundsätze über Gebühr und Steuer enthält wie in den übrigen Ländern Europas.

Das indirecte Steuersystem enthält die Verzehrungssteuer auf Grundlage des Gesetzes von 1829, neben derselben aber die selbständige Besteuerung der Getränke und seit 1850 auch die Rübenzuckersteuer; die indirecte Besteuerung des Salzes und Tabacks geschieht durch die Monopole; eigentliche Luxussteuer erscheint

nur in den Städten (Hundesteuer). Eine selbständige eigentliche Einkommensteuer ist dagegen nicht vorhanden, da der auf dieselbe hinzielende Entwurf von 1869 zurückgenommen.

Das nun, glauben wir, sind die Grundbegriffe der Vergleichung für die Steuersysteme der drei Culturvölker Europas. Es ist leicht, die Vergleichung auf dieser Basis weiter zu führen und damit diesem Theile der Finanzwissenschaft seinen vollständigen Inhalt zu geben. Allein dennoch ist das nur noch die Form, der wirthschaftliche Inhalt erscheint erst in dem Folgenden.

Zweiter Abschnitt.

Die Principien der Besteuerung oder die Steuerpolitik.

Begriff und Inhalt.

Aus dem obigen Inhalt der Steuer an sich entsteht nun der zweite Abschnitt der allgemeinen Steuerlehre dadurch, daß die Steuer in all ihren Formen es mit einer großen und beständig wechselnden Verschiedenheit der Wirthschaften zu thun hat. Es ergibt sich daraus der allgemeine Satz, welcher der ganzen Lehre von der Anlage der Steuer auf die in einem Staate wirklich vorhandenen Wirthschaften, oder dem, was wir kurz die Besteuerung im Unterschiede von der Steuer genannt haben, zu Grunde liegt, daß dieselbe Steuer, je nach der wirthschaftlichen Natur ihres Steuerobjects, bei völliger Gleichheit der Form eine durchaus verschiedene in der Wirkung sein kann. Nun aber soll die Steuer nicht wie die Abgabe blos als eine Schuld gezahlt werden, und auch genügt es natürlich nicht, daß die Steuerobjecte die Fähigkeit haben, sie für einmal zu tragen. Ist die Steuer die Zahlung der Staatsangehörigen für ihre Verwaltung, so muß sie eine doppelte Natur haben. Sie muß erstlich so eingerichtet sein, daß die dieselbe zahlende Wirthschaft im Stande ist, sie dauernd zu zahlen; das ist, sie muß von dem Einkommen derselben und

nicht von dem Kapitale gezahlt werden; und sie muß zweitens die Fähigkeit besitzen, von den Wirthschaften, welche sie zahlen, auch producirt werden zu können; das ist, sie muß producirt sein. Mit diesen beiden Forderungen tritt das Steuersystem in ein neues Gebiet hinein. Es wird ein organischer Theil der gesammten Volkswirthschaft. Das ist, durch dieselbe bedingt und sie auch wieder bedingend; es muß im ganzen wie in jedem seiner Theile von dem Bewußtsein dieses innigen Zusammenhangs durchdrungen sein; es muß jede einzelne Steuer von den Gesichtspunkten, die sich daraus ergeben, erwogen und im einzelnen bestimmt und bemessen werden; und diejenigen wirklichen Steuern, die sich daraus ergeben, bilden das, was wir die rationelle Besteuerung, und in seiner systematischen Anwendung auf die Gesetzgebung die Steuerpolitik im allgemeinen Sinne nennen.

Eine solche rationelle Besteuerung nun tritt überhaupt erst da ein, wo die eigentliche Steuer sich von der Abgabe trennt und ihr Verhältniß zu den organischen Bedürfnissen des Staats, namentlich hier zu seiner Verwaltung klar wird; dann aber wird auch das Bedürfniß nach derselben unwiderstehlich. Die alte Welt, die Zeit der Grund- und Lehnsherrlichkeit, kennt daher keine Steuerpolitik. Sie entsteht erst im vorigen Jahrhundert mit dem ersten Auftreten der Verwaltung, und der erste Act derselben begnügt sich noch mit der bloßen strengen Ordnung der Steuer, bis theils die Entwickelung der Volkswirthschaft, theils aber auch die durch schlechte Steuerwirthschaft erzeugte Noth des Staats die wirkliche Steuerpolitik langsam errangen. Seit einem Jahrhundert ist daher das Bewußtsein allgemein, daß die Besteuerung die Anerkennung der volkswirthschaftlichen Grundsätze fordert, und seit Montesquieu gibt es vielleicht keinen Schriftsteller, der nicht in einer oder der andern Weise diese Frage berührt hätte. Allein nachdem das Princip feststeht, wird es nunmehr darauf ankommen, seine Anwendung auch in möglichst feste Formeln zu bringen. Damit erst wird dann die wissenschaftliche Behandlung der Besteuerung neben der des Steuersystems möglich. Diese nun hat im wesentlichen vier Gesichtspunkte ins Auge zu fassen. Das Verhältniß der Steuern zur Einzelwirthschaft bedarf zuerst des Maßes, und so entsteht die Lehre vom Steuermaß; das zweite Verhältniß derselben zur Production oder zum Einkommen der einzelnen

Wirthschaft erzeugt Begriff und Wesen der Steuerhöhe; das dritte Verhältniß zum Wechsel dieses Einkommens erzeugt die Grundsätze des Steuerwechsels; und das vierte Verhältniß zur Gesammtheit der Volkswirthschaft endlich ergibt die Antwort auf die allbekannte Frage nach der Ueberwälzung der Steuern. Die Aufgabe der Steuerpolitik ist es nun, alle diese Fragen wieder nicht im allgemeinen, sondern stets in Beziehung auf die einzelnen Steuerarten zu untersuchen. Die leitenden Gedanken dafür aber sind die folgenden:

Immer wird das, was der in der Finanzwissenschaft und speciell in der Steuerlehre fast vergessene Montesquieu über die großen Principien der Besteuerung gesagt hat, als der Anfangspunkt aller Steuerpolitik anzusehen sein; und seine Sätze sind noch immer das Geistreichste, was die Steuerpolitik, allerdings von ihrer historischen Seite, kennt. Montesquieu stellt die Règle générale auf: On peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente. (L. XIII, Ch. 12.) Er ist in diesem Sinne der erste, dem wir den Unterschied zwischen Abgabe und Steuer, tribut und impôt verdanken. Er kennt schon den Unterschied zwischen directen und indirecten Steuern, den er in seiner Weise ausdrückt; er glaubt, daß die indirecte Steuer (droits sur les marchandises) am wenigsten gefühlt wird (Ch. 7); er bekämpft die Salzsteuer und die Stempelsteuer als irrationell (ib.); wie tief ist sein Gedanke, daß der „impôt par tête est plus naturel à la servitude“ (Abgabe auf die unfreien Hintersassen ohne Rücksicht auf das Einkommen) „l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté (Steuer in Verbindung mit Production und Consumtion als „impôt naturel du gouvernement modéré“ ib., Ch. 14) und die Verbindung der Tribute mit der Eroberung. (Ch. 16). Es ist der Geist der Geschichte der Steuern, der hier ein ewiges Denkmal gefunden. Quesnay dagegen hat zuerst in seinem impôt unique das erste Princip der rationellen Steuer aufgestellt, das dann von Adam Smith in seinen bekannten vier Grundsätzen zu einem System erhoben ward. Wir müssen gestehen, daß das 19. Jahrhundert über diese Principien nicht hinausgegangen ist. Nur Ein Punkt gehört bisher der rationellen Besteuerungslehre unserer Zeit an; das ist das sociale Princip des steuerfreien Existenzminimums, dessen Bedeutung so groß ist, daß es trotz seiner Unklarheit neben dem progressiven Steuerfuße platzgegriffen hat. Das, was uns zu thun übrigbleibt, ist übrigens nicht etwa das Aufstellen neuer Grundsätze, sondern der Versuch, die alten Principien soweit thunlich auch im einzelnen zu formuliren. Und das kann doch nur durch Beziehung zum System der Steuern geschehen.

I. Das Steuermaß.

Steuereinheit und Steuerfuß. Der progressive Steuerfuß.

Das Steuermaß entsteht nun, indem der Grundgedanke der gleichen Besteuerung für die Verschiedenheit der Steuersubjecte und Steuerobjecte zunächst vermöge der Reducirung derselben auf ein gemeinsames Maß durchgeführt wird. Die beiden Grundformen desselben sind die Begriffe der Steuereinheit und des Steuerfußes. An sich enthalten sie natürlich nur noch die formale Voraussetzung aller Steuerpolitik; aber gerade darin liegt ihre große praktische Wichtigkeit.

a) Die Steuereinheit ist ihrem Begriffe nach das einheitliche Maß für die Messung der Steuerobjecte zum Zwecke der Besteuerung. Allein die durchgreifende Verschiedenheit der Steuerobjecte gerade in dieser Beziehung macht eine gleiche Steuereinheit nicht möglich. Sie fordert vielmehr ein System von Steuereinheiten. Ein solches ist von jeher dagewesen, da ohne dasselbe die Besteuerung gar nicht möglich ist. Die Finanzwissenschaft kann die Sache daher nicht erfinden, sondern nur erklären und zum Bewußtsein bringen. Es ist von großem Interesse, das zu versuchen, da es zugleich in das Wesen der Steuerarten einen tiefen Einblick thun läßt.

Es liegt nun in der Natur der Sache, daß alle Besteuerung mit den möglichst einfachen Steuereinheiten beginnt und erst allmählich zu der Aufstellung eines eigentlichen Systems derselben übergeht. Die Geschichte der Steuereinheiten begleitet daher diejenige des Steuerwesens überhaupt, und sie sind es, welche uns einen nicht geringen Theil des letztern erklären.

Die einfachste Steuereinheit ist das Steuersubject in Verbindung mit dem Steuerobject, die Person, ohne Unterschied ihres Einkommens, mit gleicher Besteuerung für jedes Individuum. Die daraus hervorgehende Steuer ist die Kopfsteuer, die roheste Form aller Besteuerung.

Die zweite Form der Steuereinheit entsteht, indem ich nicht die Person und auch nicht ihr Einkommen, sondern den Werth ihres Besitzes als Steuerobject betrachte, und die Einheit der Steuer als Decimalstelle dieses Werthes in Geld ausgedrückt, ansetze, oder

die Münzeintheilung als Wertheinheit nehme. Ein solcher Werth wird entweder durch Schätzung oder Selbstbekenntniß festgestellt und die Steuerkraft besteht dabei in der wahrscheinlichen Ertragsfähigkeit jeder Einheit (von hundert im Werth), die als gleich angenommen wird. Eine solche auf der Wertheinheit des Vermögens beruhende Einheit heißt die Vermögenssteuer.

Die Vermögenssteuer steht nun offenbar viel höher als die Kopfsteuer. Allein ihr großer Mangel ist klar. Einerseits ist jede Schätzung höchst unsicher, am unsichersten da, wo wenig Verkehr vorhanden ist, und Werth und Preis daher stark differiren. Andererseits aber entziehen sich die wichtigsten Güter, die persönlichen, geradezu der Schätzung und Messung als Gut, und daher auch der Besteuerung, wodurch die Vermögenssteuer stets eine einseitige Steuerbefreiung des auf dem persönlichen Kapitale beruhenden Erwerbes ist, während sie nur den Erwerb aus den Güter- und Werthkapitalien trifft. Sie ist daher stets der Anfang der rationellen Steuereinheit, und erscheint als die roheste Form des Steuersystems; aber keine Zeit kann bei ihr stehen bleiben.

Die höhere Entwickelung des Steuerwesens beginnt daher mit der Erkenntniß, daß die wahre Steuereinheit durch die Messung des Einkommens gefunden werden müsse, und daß dem entsprechend die Messung des Gutes selbst nur das Mittel sei, zur Messung des Einkommens zu gelangen. Die ideale Steuereinheit ist daher eine Einheit des Einkommens aus den Gütern des Steuersubjects. Die Verschiedenheit des letztern aber macht die einfache Aufstellung derselben nicht möglich, und mit der Entstehung des Steuersystems entsteht daher auch das System der Steuereinheiten, dessen Verständniß eine wesentliche Voraussetzung aller Steuerpolitik unserer Zeit bildet.

1) Bei der directen Steuer nämlich, wo die Güter als Quelle des Einkommens angenommen werden, erscheinen Gut und Einkommen nebeneinander als selbständig, und daher treten hier auch zwei Arten der Steuereinheit auf, die Gütereinheiten, für welche die Summe des Einkommens gesucht wird, und die Decimaleinheit des aus den Gütern berechneten Einkommens selbst, oder der eigentlichen Steuerquelle. Jene Gütereinheiten sind dann je nach der Natur der Güter verschieden. Wir unterscheiden kurz und klar die Gütereinheit des Maßes bei den Grundsteuern,

die Gütereinheit der Klasse bei den Erwerbsteuern und Verkehrssteuern, und die Gütereinheit des Kapitals bei der Rentensteuer. Aus jeder dieser Einheiten wird dann das Einkommen berechnet. Erst dieses Einkommen, von dem Gute in dieser Weise zum Zweck der Besteuerung getrennt, bildet die eigentliche Steuerquelle der directen Steuer, und für diese Steuerquelle wird dann die Steuereinheit gesetzt. Diese Steuereinheit wird dann gesucht in einem Decimalbruche des Einkommenbeitrags, oder: die Steuereinheit der directen Steuer ist grundsätzlich ein Procentsatz des Einkommens oder der Steuerquelle aus der Gütereinheit (in Maß, Klasse und Kapital). Und gerade durch diese Reducirung auf diese Procentsätze des Einkommens hat die directe Steuer die größte Gleichheit in der Besteuerung aller ihrer Arten gewinnen können, so sehr, daß man durchschnittlich 20 Procent der Steuerquelle als Steuerfuß derselben angenommen hat. (S. unten.)

2) Bei der indirecten Steuer nämlich ist das Einkommen aus dem besteuerten Object von demselben überhaupt nicht zu scheiden, und die indirecte Steuer sucht daher auch gar keine Einheit des Einkommens wie die directe, sondern ihr Wesen besteht darin, sich mit der reinen Gütereinheit des reinen Steuerobjects zu begnügen. Diese Einheit ist daher stets einfach ein Gütermaß, und auf dieses Gütermaß wird dann ohne weitere Messung seiner Productionskraft der Steuerfuß aufgelegt. Dieses Gütermaß ist dann vermöge der Natur dieser Steuerobjecte stets zuerst die einfache Maß- und Gewichtseinheit der Verzehrungsgegenstände (Centner, Pfund, Eimer, Maß, Stück u. s. w.). Je höher aber das Steuerwesen sich entwickelt, um so mehr bildet es das Streben bei sich aus, neben der Messung der Quantität der indirecten Steuerobjecte auch die Qualität derselben zu messen, und also auch Einheiten für die Qualitäten zu finden. Die Mühe, welche sich das Steuerwesen Europas hier gegeben, ist höchst bedeutungsvoll, weil sie auf der Erkenntniß beruht, daß die Verzehrung höherer Qualität bei gleicher Quantität ein größeres Einkommen des Verzehrenden voraussetzt, und daher auch einen höhern Steuerfuß derselben quantitativen Steuereinheit zuläßt. Wissenschaft und Erfahrung haben sich hier die Hände gereicht; die Grade des Alkoholometers beim Branntwein, des Saccharometers beim Biere, sind nichts anderes als solche Steuereinheiten der Qualität.

Ebenso beruht der höhere Steuerfuß auf Wildpret u. s. w., der höhere Zoll auf feine Waaren, der höhere Preis feinerer Qualität beim Tabacksmonopol u. s. w. auf dem Streben nach den Qualitätseinheiten. Die wahre und letzte Bedeutung dieser Richtung aber beruht darauf, daß die höhere Besteuerung der Qualität feinerer Verzehrungsgegenstände die niedern der gewöhnlichen Consumtibilien möglich macht; die Unterscheidung der Qualität in den Steuerobjecten der indirecten Steuern enthält daher zugleich ein sociales Element neben dem rein wirthschaftlichen, das hier auch aus finanziellen Gründen vollkommen berechtigt ist.

3) Was nun zuletzt die Steuereinheit der Einkommensteuer betrifft, so ist sie formell sehr einfach. Sie ist ein Decimalbetrag des individuellen Einkommens (s. oben) in Geld ausgedrückt. Ein Zurückgehen auf die Messung durch Gütereinheiten findet erst da statt, wo eine öffentliche Schätzung nothwendig wird; letztere ist das Correctiv der Selbstschätzung, nicht aber ein principielles Element der Einkommensteuer. Gerade dadurch ist hier die Besteuerung ebenso einfach als in ihrer Richtigkeit gefährdet.

So bilden nun die Steuereinheiten ein großes, vielverzweigtes und dennoch zusammenhängendes System, das in seinen einzelnen Theilen wieder die mannichfachsten Erscheinungen und Versuche aufweist, und noch keineswegs als abgeschlossen zu betrachten ist. Der Begriff der Steuereinheit aber ist von jetzt an ein immanentes Element jeder Steuer, und bei jeder Steuer werden wir darauf zurückverwiesen. Doch empfängt derselbe erst seine Erfüllung durch den Begriff des Steuerfußes, zu dessen Entwickelung wir jetzt übergehen.

b) Steuerbetrag und Steuerfuß. Das Wesen des Steuerfußes wird am klarsten, wenn man denselben vom Steuerbetrage unterscheidet. Der Steuerbetrag ist diejenige Summe, welche das Steuersubject von einem bestimmten Steuerobject zu zahlen hat. Der Steuerbetrag kann daher ein zufälliger sein, und ist es in vielen Fällen auch gewesen, wo er historisch entstanden ist. Der Steuerfuß dagegen ist der Beitrag, der von jeder Steuereinheit zu zahlen ist. Der Steuerbetrag wird daher meist nach dem Werthe des Gutes, der Steuerfuß dagegen nach der Productionskraft der Steuereinheit berechnet, und bedeutet somit das Auftreten einer rationellen Besteuerung. Sowie er selbständig

auftritt, empfängt auch der Steuerbetrag einen andern Sinn. Er wird dann die addirte Summe der einzelnen Steuerfuße, die für ein Object zu zahlen ist, und seine Feststellung geschieht durch die möglichst genaue Berechnung der Einheiten und Steuerfuße. Aus diesem Anschlusse des Steuerfußes an die Steuereinheit ergibt sich dann das Princip und das System der Steuerfuße, die sich wieder auf das ganze Steuersystem zu beziehen haben.

c) Princip des Steuerfußes. Der progressive und regressive Steuerfuß. Das Princip des Steuerfußes ist das Verhältniß desselben zu der für die Steuereinheit ermittelten Summe der Production dieser Steuereinheit. Indem nun die Natur der Steuereinheiten, wie soeben dargelegt, die Berechnung der Productionsfähigkeit des Steuerobjects je nach der Steuerart verschieden gestaltet, so hat der Steuerfuß bei jeder der drei Steuerarten einen durchaus verschiedenen Charakter.

Bei der directen Steuer ist der Steuerfuß ein Betrag nicht von der Gütereinheit, sondern von der eigentlichen Steuereinheit oder der Einheit des Ertrages der Gütereinheit (Steuerquelle); daraus ergibt sich, daß der Steuerfuß bei formell gleicher Gütereinheit, je nach Maßgabe der Productivität derselben ein sehr verschiedener sein kann. Das eine Joch Land hat einen ganz andern Steuerfuß wie das andere; das eine Gewerbe einen andern wie das gleiche andere (z. B. nach den Ortsklassen); der größere Gehalt ist in seinem Steuerfuße verschieden von dem kleinern. Nur der Steuerfuß der Rente bleibt sich gleich, und zwar deshalb, weil hier die eigentliche Steuerquelle, der Ertrag, stets ein gleicher ist. Bei der indirecten Steuer dagegen verläßt der Steuerfuß das Einkommen, aber dennoch eigentlich nicht seine Tendenz, sich nach dem Einkommen zu richten. Damit erscheint hier ein ganz anderes Princip des Steuerfußes.

Da nämlich bei der indirecten Steuer die Berechnung des Ertrags der Steuerobjecte unmöglich ist, so muß man sich hier damit begnügen, den Steuerfuß nach dem Preise der Steuereinheit zu bestimmen, und zwar so, daß der Steuerfuß mit diesem Preise der Steuereinheit steigt und fällt. Der Steuerfuß erscheint daher bei den meisten Steuern als Tarifsatz (Verzehrungssteuer- und Zolltarifsatz für Steuereinheit von Maß, Pfund, Centner, Stück u. s. w.); bei den Monopolen ist er ein Theil

des Verkaufspreises, bei den reinen Genußsteuern dagegen ein fester Fuß. Der Versuch, diesen Steuerfuß der Ertragsfähigkeit so nahe als möglich zu bringen, liegt hier in der Erhöhung desselben bei den werthvollern Gegenständen des Verbrauchs (höherer Tarif bei edlern Fleischarten, Früchten, feinern Industrieimporten, bessern Tabacksorten u. s. w.), was wieder, wie bereits gesagt, zu einer systematischen Bemessung wird durch den Anschluß an wissenschaftliche Steuereinheiten (Alkoholometer, Saccharometer u. s. w.) Allein trotzdem bleibt die Bestimmung des Steuerfußes hier meist in den Stadien des Experiments, und deshalb ist es das Gebiet gerade dieses Steuerfußes, für welches die Grundsätze über die Höhe der Steuer am meisten maßgebend werden. (S. das Folgende).

Dagegen ist der Steuerfuß bei der Einkommensteuer ein einfacher und klarer. Die Steuereinheit ist eine Decimalstelle des Steuerobjects oder des individuellen Einkommens, und der Procentsatz davon ist der stets gleiche und einfache Steuerfuß. Bei dieser Steuer nun ist es, wo die Idee des progressiven Steuerfußes eigentlich entstanden ist.

Der progressive Steuerfuß ist seinem Begriffe nach nämlich derjenige, der nach irgendeiner Scala erhöht wird, je nachdem das Steuersubject im Besitze einer größern Anzahl von Steuereinheiten ist. Da dies bei allen Verzehrungssteuern und selbst bei den Gewerbesteuern geradezu unthunlich ist, so kommt der progressive Steuerfuß überhaupt nur in Frage bei der Grundsteuer, der Rentensteuer, der Verkehrssteuer, der Einkommensteuer und endlich der Gehaltsteuer. Bei allen diesen Steuern ist die Voraussetzung des progressiven Steuerfußes vor allen Dingen die Gleichheit der Steuereinheit; wo diese auch nur in der Qualität ungleich ist (z. B. bei verschiedenen Fleisch- und Tabacksarten, bei verschiedenen Wohnungen u. s. w.) gibt es keinen progressiven, sondern nur einen höhern und niederern Steuerfuß. Indeß ist sie schon formell schwer durchzuführen, wo man überhaupt von ihr reden kann. Bei der Grundsteuer macht aber die Verschiedenheit des Steuerfußes für die Steuereinheiten diese Progression undurchführbar; bei der Rentensteuer ist sie ein Widerspruch, weil das zweite Hundert ja nicht mehr Rente trägt als das erste; bei der Gehaltsteuer ist sie ein Widerspruch, weil die Höhe des Ge-

halts nach den Bedürfnissen des Entlohnten steigt; bei der eigentlichen Einkommensteuer endlich ist sie ein Unding, weil diese Steuer schon an und für sich gerade dazu bestimmt ist, das zu leisten, wofür der progressive Steuerfuß erdacht wurde, nämlich das wirkliche Einkommen, das von dem übrigen Steuersysteme nicht erreicht würde, mit der Besteuerung zu treffen. Geht man aber auf die wirthschaftliche Grundlage des progressiven Steuerfußes ein, so wird derselbe, abgesehen von der formalen Unmöglichkeit, ihn allenthalben durchzuführen, zu einem wirthschaftlichen Widerspruche. Die Gesetze der Nationalökonomie zeigen nämlich, daß bei einer gewissen Größe des Kapitals die Ertragsfähigkeit der Steuereinheit (von hundert) abnimmt statt zuzunehmen, sowie daß der erzielbare Ueberschuß aus den Entlohnungen (Gehalten u. s. w.) nicht mit der Höhe derselben zunimmt. Daher tritt hier sogar das umgekehrte Verhältniß ein, und der Steuerfuß wird kleiner mit der zunehmenden Zahl von Steuereinheiten: das ist der regressive Steuerfuß, der namentlich in gewissen Theilen der Verkehrssteuer auftritt. Hier mangelt daher noch das feste Princip; jedenfalls ist die Abweichung von dem festen Steuerfuße der Steuereinheit durch keinen Grundsatz der Finanzwissenschaft zu rechtfertigen. Speciell ist der progressive Steuerfuß das Gegentheil der socialen Steuerfreiheit; die Besteuerung kann ihn nur im Namen einer socialen Maßregel vollziehen. Als solche aber ist er gründlich falsch, und es wäre baldigst zu wünschen, daß er mit seiner durchaus negativen Natur sobald als möglich in der deutschen Steuergesetzgebung verschwände, wo ihn die Einkommensteuer überflüssig macht, während die Verwaltungslehre ihn verurtheilt.

Der progressive Steuerfuß war vor 1848 auch in Deutschland gänzlich unbekannt; denn die Klassensteuerfüße sind, wie z. B. bei der preußischen Klassensteuer oder der österreichischen Haussteuer, keine progressiven Steuerfüße, weil ihnen keine gleichen Einheiten zu Grunde liegen. Das Jahr 1848 hat ihn eingeführt; so in der sächsischen Gewerbe- und Personalbesteuerung, wo er ein Steuerfuß der Einkommensteuer ist, bei der österreichischen Einkommensteuer von 1849 in der 2. Klasse. Die französische Literatur hat diesen Steuerfuß hart beurtheilt: Parieu, „Théorie de l'impôt sur les revenues", S. 149; der impôt proportionel (zur Höhe des Einkommens aus der Steuereinheit) entspricht dem französischen Geiste als klar und einfach; der impôt gradué dagegen dem deutschen mit seinen „sentimentalen und vagen Bestre-

bungen". Daß diese sentimentalen und vagen Bestrebungen aus dem französischen Socialismus stammen, vergißt freilich Herr Parieu, dem hier und anderswo mehr Sachkunde und weniger Phrasen zu wünschen wären. Ebenso Léon Faudier, Passy und Puynode; Baudrillart sagt dagegen mit Recht, die progressive Steuer sei „nicht Gleichheit" (der Steuer) „sondern Gleichmachung" (des Kapitals); „auch wo sie mäßig ist, ist sie eine Strafe auf die Ersparnisse." Das ist alles sehr allgemein, denn es gilt ja auch von der Rentensteuer, die freilich auch in Frankreich fehlt. Vgl. Engel's, „Mittheilungen des Statistischen Bureaus 1867", Nr. 45. Schließlich ist anzunehmen, daß Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 27 fg. die Absicht hatte, etwas über die Sache zu sagen. Vgl. auch Maurus, „Moderne Besteuerung", S. 226—228, der nur von der Höhe der Steuer bei der Lohnarbeit spricht und S. 329, wo er den Steuerfuß mit dem Steuerbetrage verwechselt.

II. Steuerquelle, Steuerkraft und Höhe der Steuer.

Dieses Verhältniß der Steuer zur Reproduction der Wirthschaft erzeugt nun zunächst die Grundbegriffe der Steuerquelle, der Steuerkraft und der Steuerhöhe.

Die Steuerquelle ist nämlich danach nicht das Steuerobject (Kapital, Vermögen, persönliche Fähigkeiten u. s. w.) und nicht einmal die reproductive Kraft — die Reinertragsfähigkeit — der besteuerten Wirthschaft, sondern die wahre Steuerquelle liegt in der reproductiven Kraft der durch die Verwaltung gegebenen Verwendung der Steuer, und die Steuerkraft ist eben die Fähigkeit der Einzelwirthschaft, durch die zweckmäßige Benutzung der durch die Steuer dargebotenen Elemente der wirthschaftlichen Production den Betrag der Steuer wieder zu produciren. Man kann daher im allgemeinen sagen, daß die wahre Steuerquelle die V e r w a l t u n g des Staats ist, während die Steuerkraft in der i n d i v i d u e l l e n wirthschaftlichen Tüchtigkeit besteht. Das ist an sich ganz richtig.

Praktisch aber läßt sich natürlich der Einfluß der Verwaltungsmaßregeln auf die Production von andern Factoren nicht scheiden; deshalb sagen wir kurz, die Steuerquelle sei das Reineinkommen, und die Steuerkraft die Fähigkeit, ein solches Reineinkommen zu erzeugen. Das kann auch genügen, um die folgenden Fragen zu beantworten.

Zunächst ist es wol nicht nothwendig, die Auffassung erst zurückzuweisen, nach welcher die Steuerkraft überhaupt nur die Fähigkeit ist, um auferlegte Steuern zu bezahlen. Natürlich würde eine solche Ansicht die Steuerquelle statt mit dem Reineinkommen mit dem Vermögen selbst identificiren und die Steuerkraft als die Größe dieses Vermögens hinstellen. Ein Staat kann das thun; aber wenn er es thut, lebt seine Wirthschaft vom Kapital statt von dem Erträgniß, und die Verarmung ist die Folge davon. Dieser Grundsatz ist daher auch nur in zwei Fällen möglich; erstlich bei dem Tribut, den ein besiegter Staat dem Sieger zahlen muß, und zweitens bei der verfassungsmäßigen Herrschaft einer Klasse über die andere. Er ist es, der dem wirthschaftlichen Ruin den geistigen hinzugefügt hat. Die staatsbürgerliche Gesellschaft und ihre Staatswirthschaft macht ihn unmöglich. An seine Stelle tritt dann die Frage nach der Höhe der Steuer.

Während nämlich die Größe des Steuerbetrags einfach die Summe bedeutet, welche als Steuer bezahlt wird, ist die Höhe der Steuer vielmehr das Verhältniß des Steuerbetrags zum gesammten Reineinkommen. Eine hohe Steuer ist daher diejenige, welche von dem Reineinkommen einen großen Theil wegnimmt; eine niedere Steuer nimmt wenig von demselben. Es kann daher eine geringe Steuer eine hohe sein, eine große Steuer eine geringe; dieselbe Steuer kann unter verschiedenen Umständen hoch und nicht hoch sein. Auch dies ist sehr einfach. Und ebenso einfach ist daher auch das allgemeine Princip für die Steuerhöhe. Wir werden hier das historische und das rein staatswirthschaftliche Princip unterscheiden müssen. Das historische Princip ist, daß nicht blos der Steuerbetrag, sondern auch die Steuerhöhe mit der fortschreitenden Gesittung des Volks beständig steigt, und zwar einfach deshalb, weil mit derselben die Bedingungen des individuellen Fortschritts mehr und mehr statt in der bloßen individuellen Kraft vielmehr im Gesammtleben liegen, und daher der Verwaltung bedürfen, welche durch steigende Steuern gedeckt werden muß, während sie zugleich steigen kann, da die reproductive Kraft der Wirthschaften steigt. Das staatswirthschaftliche Princip der Steuerhöhe ist, daß sie niemals den Betrag dieser reproductiven Kraft absorbiren darf; thäte sie das, so wäre schließlich die Verwaltung nicht mehr um des Einzelnen, sondern die

Einzelnen um der Verwaltung willen da. Das bedarf keiner weitern Darlegung.

Schwierig wird jedoch die Sache, wenn man Begriff und Princip der Höhe der Steuern mit dem Steuersystem zusammenbringt, indem man sie auf die einzelnen Steuern anwendet.

Historisch zunächst gestaltet sich die Sache dabei so, daß in der Geschlechts- und Ständeordnung die directen Steuern als Besteuerung der herrschenden Klasse stets sehr niedrig bleiben, während die indirecte Steuer um so höher ist, je mehr die herrschende Klasse von ihr befreit bleiben kann. In der staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt dann mit dem Steuersystem und der Idee der Steuerpolitik der Versuch ein, die Steuerhöhe systematisch zu bestimmen. Dieser Versuch ist jedoch bisher im Gebiete des Experiments geblieben, und zwar wesentlich deshalb, weil man bald erkannte, daß die Steuerobjecte eine sehr verschiedene Steuerkraft haben, die man gern bis zu der letzten Grenze ausnutzen wollte. Zu einer absolut richtigen Ziffer gelangte man für die einzelnen Steuerarten dadurch nicht; und in der That halten wir dieselbe für unmöglich, weil die Steuerkraft derselben Steuerobjecte oft in demselben Volke wechselt, fast immer aber bei verschiedenen Völkern verschieden ist. An die Stelle des Suchens nach dieser Ziffer haben daher die allgemeinen Grundsätze als maßgebend einzutreten, und diese sind nach den Elementen des Steuersystems folgende.

Eine *directe* Steuer ist hoch, wenn die Zunahme der gleichartigen Unternehmungen abnimmt, zu hoch, wenn die Zahl derselben sich verändert. Eine *indirecte* Steuer ist zu hoch, wenn der Consum des besteuerten Artikels abnimmt und durch Surrogate ersetzt wird. Eine *Einkommensteuer* ist zu hoch, wenn das mittlere Einkommen, namentlich bei öffentlicher Besteuerung (s. unten) sich gegen dieselbe opponirt. Bei jeder dieser Steuern ist ihre Höhe bedenklich, wenn die Rückstände länger als ein Jahr alt werden; man kann mit Sicherheit annehmen, daß sie zu hoch sind, wenn die Steuerexecutionen bei directen und Einkommensteuern mehr als 5 Procent der Zahl der Steuersubjecte treffen, bei indirecten Steuern der Schmuggel es bis zur Schmuggelprämie gebracht hat. Es ist eine wichtige Aufgabe jeder Finanzbehörde, die Anwendung dieser Sätze auf Grundlage *örtlicher* Erfahrungen richtig zu bemessen; in der That werden erst dadurch die

obigen theoretischen Sätze ihre richtige praktische Anwendung empfangen, während wieder andererseits eine abstracte Verallgemeinerung solcher Erfahrungen von sehr zweifelhaftem Werthe ist. Hier ist daher der Punkt, wo Theorie und Praxis einander die Hand reichen sollen.

Die Stellung, welche die Literatur zu dieser Frage einnimmt, läßt sich im allgemeinen leicht bezeichnen. Einig ist man, daß keine Steuer so hoch sein darf, daß sie das Einkommen verzehrt und das Kapital angreift, obwol einige verständig genug sind, zuzugeben, „daß es nicht in der Macht irgendeines Systems fiscalischer Anordnungen liege, hervorzurufen, daß die Besteuerung ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Kapital falle" (Mill, II, 283). Jenes Princip, auf verschiedene Weise ausgedrückt, bleibt immer dasselbe. Einig ist man ferner darüber, daß die Steuern einen großen Einfluß auf die wirthschaftlichen Verhältnisse ihres Objects in Production und Consumtion haben; natürlich in der Weise, daß sie die Producte um ihren Betrag vertheuern und die Einnahme vermindern. Wie Lotz (III, 222) bezweifeln kann, was Ricardo zuerst klar nachgewiesen, daß jede Steuer den Preis der Producte schließlich erhöhen müsse, auf die sie gelegt wird, ist unverständlich. Die Anwendung dieses Satzes auf die einzelnen Steuerarten hat dann, namentlich bei der Zweckmäßigkeit derselben überhaupt, z. B. bei der ganzen Gruppe der Grundsteuern, der indirecten Steuern u. s. w., zu einer Menge einzelner Ansichten und Regeln geführt, welche man wol als Steuerpolitik bezeichnet hat, die sich aber einem großen Theile nach, statt auf die Höhe der Steuer, vielmehr auf die Grundsätze über die Steuerverwaltung und Erhebung beziehen. Die schließliche Frage, auf die am Ende alles ankommt, wann eine Steuer zu hoch, und wie lange sie es nicht ist, ist bisher nicht formulirt. Ich habe bei Pfeiffer, Maurus, Bocke, Umpfenbach u. a. nichts darüber gefunden als höchstens die Bemerkung, daß eine Steuer zu hoch sei, wenn sie auf das Existenzminimum, auf welches sie überhaupt nicht angewendet werden soll, Anwendung findet. Der Uebergang vom Experiment zur Wissenschaft hat auf diesem Gebiete noch zu geschehen.

III. Der Wechsel der Steuern und die Steuerpolitik im engern Sinne.

Der Wechsel der Steuer hat drei Formen: die Erhöhung, die Verminderung, und die Aenderung der Steuer in Subject, Object und Steuermaß.

Es ist sehr schwierig, im allgemeinen über den Wechsel der

Steuer, solange man alle Arten derselben zusammenfaßt, mehr zu sagen, als daß thatsächlich die Erhöhung der Steuern fast immer aus dem wechselnden Bedürfnisse des Staats, die Verminderung derselben aus der zu stark angespannten Steuerkraft des Einzelnen, und die Veränderung derselben aus Gründen der Zweckmäßigkeit eintritt. Von praktischer Bedeutung wird die Sache erst, wenn man die obigen Sätze auf die einzelnen Steuern anwendet. Und die Grundsätze der Wissenschaft und Erfahrung, welche für den Wechsel der Besteuerung innerhalb des Steuersystems gelten, bilden das, was wir die Steuerpolitik im eigentlichen oder engern Sinne nennen.

Natürlich ist nun das Object dieser Steuerpolitik zunächst immer nicht etwa eine theoretische Untersuchung der Steuern, sondern irgendein gegebener Zustand der Besteuerung in einer gegebenen Zeit. Jedes Land, und in jedem Lande jede Finanzperiode hat in diesem Sinne ihre Steuerpolitik. Sie ist die Aufgabe der höchsten Finanzverwaltung und das Resultat aller derjenigen Kenntnisse und Erfahrungen, welche den Werth eines guten Finanzministeriums bilden. Demnach lassen sich gewisse Gesichtspunkte recht wohl feststellen, welche im großen und ganzen für den Wechsel innerhalb der Steuerarten maßgebend erscheinen.

Bei den directen Steuern muß man in Beziehung auf den Wechsel derselben streng unterscheiden zwischen den festen und den beweglichen oder Repartitionssteuern. Die festen directen Steuern nehmen, weil sie ohne Rücksicht auf das wechselnde Einkommen auferlegt werden, den Charakter einer unkündbaren Schuld des Unternehmens an, deren Betrag, zum Landeszinsfuße kapitalisirt, vom Verkehrswerthe des Steuerobjects abgezogen wird. Eine Erhöhung derselben ist daher factisch eine Belastung des letztern, eine Verminderung ein Geschenk an den Besitzer; daher für diese Art der Steuern der Grundsatz: jede alte Steuer ist gut, jede neue ist schlecht. Daher denn auch theoretisch die Consequenz, daß alle festen directen Steuern immer nur langsam und in kleinen aber festen Beträgen geändert werden sollen; daher endlich das Bedenkliche der naturgemäß beständig wechselnden Zuschläge zu der festen directen Steuer, das System der centimes additionels, das wir Frankreich verdanken, wie Frankreich uns seine Kataster verdankt. Beides zusammengenommen hat bei der Nothwendigkeit des Steuer-

wechsels das Princip der festen directen Steuer schon jetzt beinahe vernichtet und wird es mit der Zeit gänzlich beseitigen.

Was dagegen die beweglichen directen Steuern betrifft, so ist es die Hauptsache, daß bei ihnen in dem in ihnen gegebenen beständigen Wechsel des Steuerbetrags die Steuereinheit festgehalten worden, die alsdann der Steuervertheilung (répartition) zu Grunde liegt. Geschieht das, so ist der Steuerwechsel auf das geringste Maß seiner Uebelstände zurückgeführt, indem der Wechsel der Besteuerung, der dabei jeden Einzelnen trifft, selbst wieder theils durch die Finanzperiode, theils durch das öffentliche Bedürfniß seine Regelmäßigkeit wieder empfängt.

Bei den indirecten Steuern kann dagegen umgekehrt der Wechsel des Steuerfußes ohne Nachtheil sehr oft eintreten, sei es als Erhöhung, sei es als Verminderung; nur muß derselbe ein geringer sein, und so wenig als irgendmöglich an den Steuer e i n h e i t e n ändern. Es ist in vielen Fällen besser, eine unvollkommene Steuereinheit (in Gewicht, Raum- oder Längenmaß) bestehen zu lassen, als eine neue einzuführen, namentlich da, wo es sich um eigentliche Verzehrungssteuern handelt. Dabei liegt es in der Natur der Consumtion, daß große Erhöhungen des Steuerfußes stets viel mehr empfunden werden als große Erniedrigungen. Während endlich bei den directen Steuern eine rein temporäre Erhöhung oder Erniedrigung wohl begründet sein kann, soll bei den indirecten Steuern, wenigstens grundsätzlich, ein solcher Wechsel ausgeschlossen bleiben. Jede indirecte Steuer muß als dauernde auftreten; die Erklärung, daß eine directe Steuer nur eine temporäre sei, nimmt ihr, wenn sie motivirt ist, stets viel von ihrem nachtheiligen Einflusse auf den Verkehrswerth der besteuerten Objecte; und hierin vor allem sehen wir den Grund, weshalb das sonst so praktische England sich so leicht den Wechsel seiner Income tax gefallen läßt, der bei fester directer Steuer die entschiedenste Opposition hätte erzeugen müssen.

Für die Einkommensteuer endlich, die auch in dieser Beziehung am wenigsten untersucht ist, muß der Grundsatz gelten, der zugleich den Ausdruck ihres innern Zusammenhangs mit den übrigen Steuersystemen bildet.

Die Möglichkeit, die directe und indirecte Steuer dem Wechsel der Steuereinheit und des Steuerfußes zu unterwerfen, s t e h t i n

umgekehrtem Verhältnisse zu der Fähigkeit der Einkommensteuer, den Wechsel zuzulassen. Wenn die Einkommensteuer wechselt, müssen die directen und indirecten Steuern fest sein; wechseln dagegen diese, so darf sich wieder die Einkommensteuer nicht bewegen. Denn wenn der Wechsel der Steuerkraft bereits durch die Wechsel der erstern im Einzelnen getroffen ist, kann er nicht füglich durch den des letztern noch einmal getroffen werden, und umgekehrt. Nur muß man dabei allerdings an die eigentliche Einkommensteuer, und nicht etwa an die Rentensteuer Deutschlands oder die Income tax Englands denken, wie sich unten zeigen wird.

Die Aufgabe der Steuerpolitik ist es nun, alle diese allgemeinen Grundsätze auf die bestimmten einzeln geltenden Steuersysteme des einzelnen Landes anzuwenden. Und hier erscheint die allerdings bei unserer bisherigen publicistischen Bildung nicht schwer erklärliche Thatsache, daß die Steuerpolitik noch immer fast ein ausschließliches Gebiet der Finanzverwaltung ist, und die Volksvertretung sowie die öffentliche Meinung sehr selten darüber zu einem Resultate gelangen, was sich erst ändern wird, wenn man beginnt nachzudenken, statt zu experimentiren.

Auch beim Wechsel der Besteuerung begegnen wir einer Begriffsverwirrung, die im Grunde nur die überwiegende Abhängigkeit von fremden Gedankenweisen zeigt. Mit der rationellen Steuertheorie trat der Zweifel ein, ob überhaupt ein Wechsel der Besteuerung richtig sei, ein Zweifel, den Adam Smith noch nicht ahnt, dem aber Canard in seinen „Principes d'économie politique" den ersten Ausdruck gegeben hat. Dieser Zweifel beruhte darauf, daß man bei der ganzen Frage, statt an das Steuersystem als Ganzes zu denken, in der That nur an die Grundsteuer dachte, und noch dazu an die feste Grundsteuer und Rentensteuer. Indem man so alle andern Steuern vergaß, bezog man alle Gründe, welche gegen den Wechsel der Grundsteuer sprechen, ohne Ueberlegung auf die Steuer überhaupt, und indem man jede alte Grundsteuer als eine Hypothek des Staats ansah, die wie jede andere Schuld im Kaufpreise des Gutes vom Käufer abgerechnet werde, jede neue Grundsteuer aber nicht als neue Steuer, sondern als eine zu verzinsende neue Realschuld betrachtete, gelangte man zu der unklaren Vorstellung, daß „das Leben die Steuern in alle seine Verhältnisse vollständig aufnehme" und deshalb die alte Steuer besser sei als die neue (Hoffmann, a. a. O., S. 60), was Canard zu dem bekannten Satze brachte: „Tout vieil impôt est bon et tout nouveau impôt est mauvais", oder wie Prittwitz sagt: „Man kann von jeder Steuergesetzgebung sagen, daß sie mit einer Ungerechtig-

keit verbunden sei", was freilich zur Consequenz haben würde, daß auch schon die erste Steuer, mithin die Steuer an und für sich, eine Ungerechtigkeit sein muß. Was nun den Wechsel der Besteuerung bei den Grundsteuern betrifft, so vgl. unten. Hätte man dabei auch an andere Steuern gedacht, z. B. an den Zoll oder die Stempelsteuer, so glauben wir, daß nicht leicht jemand die Kühnheit haben würde, zu sagen: Jeder alte Zoll oder jeder alte Thorsteuersatz oder jede alte Stempelsteuer ist gut und jede neue ist schlecht. Sobald man sich daher von der Einseitigkeit des Zweifels und seiner Beziehung zur Grundsteuer Rechenschaft ablegt, so ist damit im Grunde die Sache beseitigt, und die folgenden Regeln treten in ihr volles Recht auch theoretisch ein, während ihnen dasselbe praktisch keinen Augenblick lang jemals bestritten worden ist.

Daß übrigens ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Wechsel in der Steuereinheit und dem Steuerfuße vorhanden ist, zeigt namentlich die englische Income tax, welche die erste nicht ändert, während der letztere grundsätzlich nach dem Bedürfnisse des Staats wechselt. Die neuern Schriftsteller, wie Pfeiffer, Maurus, Umpfenbach, haben von der Sache gar nicht gesprochen; denn was der erstere Bd. II, S. 68 sagt, kann wol kaum als wirkliche Erwägung der Frage gelten.

VI. Die Ueberwälzung der Steuern und die wirthschaftliche Production derselben.

Das letzte wirthschaftliche Element der Steuer, die sogenannte Ueberwälzung der Steuer, ist nun von besonderer Wichtigkeit, aber auch sehr schwierig. Vielleicht dürfen wir gerade hier deshalb um besondere Aufmerksamkeit bitten; denn es leuchtet ein, daß diese „Ueberwälzung" der Steuern, wenn sie wirklich in der gewöhnlichen Weise stattfände, praktisch alle Steuerpolitik nutzlos machen würde.

Unter der Ueberwälzung der Steuer versteht man der Regel nach den Proceß, vermöge dessen der Verkäufer den Steuerbetrag, der für das Steuerobject bezahlt wird, in die Verkaufspreissumme rechnet, und somit diese Steuer zwar als Steuersubject auslegt, sich aber dieselbe von dem Käufer wieder bezahlen läßt, sodaß der Käufer dadurch zum wirklichen Steuersubject wird. Da nun der Betrag der Steuer, der auf dem einzelnen Object ruht, nur in einzelnen Fällen berechnet werden kann, so hat man auch wol zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Steuern — z. B.

Zoll und Einkommensteuer — unterschieden, und darauf allerlei Consequenzen gebaut.

Nun ist es auf den ersten Blick klar, daß dieser Begriff und diese Unterscheidung durchaus falsch sind. Die Steuern sind ein Theil der Gestehungskosten jeder Production; es ist an und für sich undenkbar, daß sie nicht wie jede Art der Gestehungskosten in den Verkehrswerth jedes Products hineingerechnet werden sollten. Wer etwas kauft, zahlt alle Steuern, welche der Verkäufer hat leisten müssen, um das Verkaufsobject produciren zu können, und es ist ganz unmöglich, daß der Producent und Verkäufer die Summe seiner Steuern in irgendeiner Weise auf seine Producte nicht vertheilen und sich dieselben vom Käufer nicht ersetzen lassen sollte. Der Landmann berechnet seine Grundsteuer, der Gewerksmann seine Gewerbesteuer nebst der Häusersteuer, der Arbeiter die Verzehrungssteuer, der Verkehrsmann den Zoll und den Stempel, der Rentier die Rentensteuer, und schlägt sie zu dem Preise seines Verkaufsobjects. Jeder Einzelne zahlt daher im Verhältniß zum Verkaufsobject die Steuern des Andern, und insofern der Verkäufer ursprünglich selbst Käufer war und daher die Steuern des frühern Verkäufers schon gezahlt hat, auch die Steuern dieses erstern Verkäufers, in den meisten Fällen ohne zu ahnen, wie groß dieselben sein mögen; nur bei einzelnen Steuern, namentlich bei Zoll und Verkehrssteuer, kann er den Betrag der Steuer genau berechnen und daher auch letztern im Verkaufspreise genau angeben. Dies sind die eigentlich sogenannten „Ueberwälzungen". Es ist nun klar, daß dies zwar einen formellen, aber keinen wesentlichen Unterschied macht. Geht man aber jetzt einen Schritt weiter, so zeigt sich ein eigenthümlicher Kreislauf in der wirklichen Vertheilung der Steuer. Denn es ist kein Zweifel, daß der Verkäufer einer verzollten Waare neben dem Zoll auch seine Gewerbe- und Verzehrungssteuer ebenso gewiß in den Verkaufspreis hineinrechnet als den Zoll; ebenso gewiß rechnet er auch seine Miethe und den Arbeitslohn seiner Leute hinein; in der Miethe ist aber die Haussteuer seines Hausherrn, im Arbeitslohne die Verzehrungssteuer seiner Leute enthalten. Ist der Hausherr Käufer bei dem Kaufmann, so empfängt er die Haussteuer von dem letztern bei der Miethe und zahlt sie ihm bei dem Kaufe seiner Waaren in dem Preise derselben zurück; kauft der Land-

mann, so hat derselbe in seinem Korn den Betrag der Grundsteuer berechnet, den ihn der Arbeiter in dem Preise des täglichen Brots zurückzahlt, während der letztere diesen Betrag vom Gewerbtreibenden in Lohn zurückempfängt, und derselbe Gewerbtreibende, bei dem der Landmann sich den Rock kauft, den er trägt, muß in dem Preise dieses Rocks denselben Steuerbetrag, den er beim Verkaufe des Korns sich berechnete und herausgeben ließ, dem Gewerbsmann zurückgeben. Das Bild läßt sich ins Unendliche fortspinnen. Das große Resultat aber ist, daß jede Steuer von jedem auf jeden überwälzt wird, indem jeder die Steuern, die er zahlt, nur für den andern, der sein Product braucht, auslegt, um sie ihm in irgendeiner Weise aufzurechnen, gerade so gewiß, so regelmäßig und so organisch nothwendig, wie er das bei dem Zins seiner Kapitalien und dem Arbeitslohne thut. Eine specielle Steuerüberwälzung gibt es daher gar nicht; das, was man unter derselben bisher verstanden hat, ist nur die in ganz einzelnen Fällen mögliche specielle Verrechnung der Steuerüberwälzung; der Begriff der letztern erscheint abgethan; aber an seiner Stelle entsteht sofort eine andere, im Grunde viel ernstere Frage. Denn wenn jeder jede Steuer „überwälzt“ und überwälzen muß, gleichgültig dagegen, wer sie zufällig zahlt, — wer trägt dann eigentlich die Steuer, die von einem Steuerobject gefordert und geleistet wird?

Offenbar reichen hier die bisherigen Auffassungen nicht aus, wenn das „Tragen“ einer Steuer etwas anderes ist als das „Zahlen“ derselben. Hier kann nur das Wesen der Steuer die Sache erklären. Die Steuer zahlt die Leistungen der Verwaltung für die Production des Steuerobjects; sie ist daher nichts anderes als ein Theil der Gestehungskosten des letztern, wie Zins und Arbeitslohn. Nun ist es die Aufgabe der Production, ein Product zu liefern, dessen Werth mindestens gleich dem der Gestehung ist, also gleich dem Werthe und Preis des Stoffes, der Zinsen, des Arbeitslohnes und der Steuern, welche auf das Object fallen; oder: der Producent muß in dem Werthe seines Erzeugnisses den Werth der auf demselben belastenden Steuer produciren, wie er den Betrag von Zins und Arbeitslohn produciren muß, um bei dem Verkaufe des Products einen Erwerb zu machen. Hat das Product diesen Werth nicht, so bleibt es entweder unver-

käuflich oder es muß mit Verlust verkauft werden; dabei sind die Steuern nichts Besonderes, sondern sie sind absolut identisch mit Zins und Lohn; der Producent muß ebenso gut den Zins und den Lohn im Werthe seines Products produciren, wie die Steuer, wenn er einen Verdienst machen will. Damit tritt an die Stelle der unklaren Ueberwälzung der Steuern der klare Begriff der Production derselben. Ein jeder muß in seinen Erzeugnissen, mögen sie Namen haben welchen sie wollen, aus dem Stoffe durch seine Arbeit einen Mehrwerth produciren, der gleich ist dem Zins, dem Lohne und der Steuer, die er selbst zahlt. Daraus nun folgt der Satz, der den Anfangs- und Schlußpunkt der Steuerpolitik überhaupt bildet. Die Gesammtsumme aller Steuern muß alljährlich als Mehrwerth der Production von dem Volke wirklich producirt werden, oder, der Werth aller Producte der Volkswirthschaft muß jährlich außer seinen sonstigen Gestehungskosten um so viel größer sein als die Steuer beträgt. Das ist der an sich einfache Begriff der Steuerproduction, ohne den das Steuerwesen wirthschaftlich unerklärlich bliebe, wenn man sich die Frage beantworten wollte, woher denn jährlich die Tausende von Millionen zuletzt kommen sollen, welche die Völker als Steuern zahlen. Die praktische Ausführung dieses Gedankens aber besteht darin, daß jeder Käufer den Preis zahlt, in welchem die Steuer des Verkäufers enthalten ist, weil ihm das Product so viel werth ist; wäre es das nicht, er würde es ja nicht *kaufen*; kauft er es aber, so hat auch der Verkäufer seine Steuer producirt, und die sogenannte Ueberwälzung ist nichts anderes als die Zahlung dieses producirten Steuerwerthes des Objects durch den, für den es diesen Werth hat. Jeder Besteuerte ist daher beständig damit beschäftigt, zu berechnen, ob er durch seine Arbeit einen Werth produciren kann gleich dem der Gestehungskosten plus der Steuer, und jeder Kauf ist, als Rückerstattung dieser Steuer des Producenten, ein Beweis, daß er eben dies vermocht hat.

Dies scheint wol einfach. Andererseits aber ist das gerade vom wahren Standpunkt der Steuer aus auch ganz natürlich, da die Steuer selbst ja nur die Zahlung für die Leistungen ist, welche der Staat durch seine Verwaltung als Bedingung der Production dem Einzelnen darbietet. Die Steuer ist daher in Wahrheit nur

die Berechnung des Werthes, den die Leistung der Gesammtheit in der Verwaltung für das Steuerobject hat; die Production der Steuer ist mithin nur der Gebrauch dieses Werthes, und die Gemeinschaft hat das Recht, diesen Gebrauch als Steuer zurückzufordern. So verschmelzen in der Steuerproduction wieder die Einzel- und die Staatswirthschaft; und gerade diese Verschmelzung ist der lebendige Keim der höchsten Entwickelung der letztern.

Erkennt man nun dies, so ist mit diesem Begriffe der Steuerproduction auch derjenige der wahren Höhe der Steuer erledigt. Da sie producirt werden muß, so ist sie nie zu hoch, solange sie producirt werden kann. Sie kann aber producirt werden, wenn der Werth der Leistungen der Verwaltung für die Production gleich ist der Summe, welche der Staat als Steuer von dem Producenten fordert. Ist der Werth geringer, so ist die Steuer zu hoch, und zwar beides natürlich ganz gleichgültig gegen den Betrag der Steuer. Und somit ergibt sich als höchster Gesichtspunkt für die volkswirthschaftliche Natur der Steuern, daß in einem gesitteten Staate ihre wahre Höhe nicht im Verhältnisse steht zu ihrem Betrage, sondern zu der Entwickelung der Principien der Gesetzgebung und Vollziehung, der Verwaltung des Staats.

Die Lehre von der sogenannten Ueberwälzung der Steuern ist eine der wunderlichsten Begriffsverwirrungen, die es wol je in der Wissenschaft gegeben hat. Obgleich man die Steuer als Theil der Gestehungskosten unzweifelhaft anerkennt, so denkt man doch, daß es in der Natur gewisser Steuern liege, ganz, in der Natur anderer gar nicht, und in der Natur noch anderer bis zu einem gewissen Grade überwälzt, d. h. in den Gestehungskosten der Producte angerechnet zu werden, was eben der Natur der Gestehungskosten absolut widerspricht. Das ganze Chaos von Vorstellungen stammt aus der Behandlungsweise her, mit der Ricardo zuerst die Gegensätze der Grundrente, der Pacht und des Kapitals und der Arbeitslöhne in der Besteuerung der Arbeit darstellte, wobei er zu dem gänzlich verfehlten Satze kam, „daß eine Besteuerung des Arbeitslohns weder den Kapitalisten noch den Grundbesitzer treffe, sondern nur auf dem Arbeitgeber ruhe" (Kap. 16). Als ob der Unternehmer, wenn er das Product der Arbeit dem Grundbesitzer verkauft, in dem Preise desselben den Steuerbetrag der Arbeitssteuer dem Grundherrn schenken würde oder vernünftigerweise schenken könnte! Dem entsprechend schieden nun die Folgenden überwälzbare und nicht überwälzbare Steuern, was zu der gründlich verkehrten Vorstellung Anlaß gab, als sei es

Aufgabe der Finanzverwaltung, die Steuern so einzurichten, daß sie nicht überwälzt würden, damit sie womöglich den treffen, der sie zahlt, ein Unding, da dies weder erreichbar noch wünschenswerth sein kann. Diese ganze Ueberwälzungslehre ist nichts als ein gänzlich misverstandener Versuch, das wahre Verhältniß der Steuern zum Einkommen darzustellen, und der bei dem nur zu großen Mangel an Selbständigkeit unserer deutschen Finanzliteratur, gegenüber namentlich der englischen, die Steuervertheilung bei der Grundrente als Grundform der Steuervertheilung überhaupt erscheinen ließ. Man muß daher endlich an die Stelle dieser ganzen Verwirrung den einfachen Satz setzen: Jeder muß in dem Werthe und Preise seines Products den Steuerbetrag, der darauf ruht, wieder produciren, indem er in seinem Product neben den Gestehungskosten und dem Gewinn auch noch den Werth der Steuer erzeugt, um sich denselben dadurch zurückzahlen zu lassen; das ist die wahre Ueberwälzung. Keine einzelne Steuer kann daher überwälzt werden, sondern auf jedem Product ruhen alle Steuern zugleich, und jeder Käufer wird sie alle zahlen, wenn das Product nebst den übrigen Gestehungskosten auch den Steuerbetrag werth ist, der darauf liegt. An die Stelle der confusen Vorstellung der Ueberwälzung muß daher der Begriff der Steuerproduction durch die gesammte wirthschaftliche Thätigkeit einer Nation und der Steuervertheilung durch den Verkehr treten; dann erst wird man das richtige Verhältniß der Steuer zur Production verstehen lernen. Uebrigens will schon Lotz, a. a. O., III, 189, „vom Gange des Verkehrs die Ausgleichung der Ungleichheiten (der Besteuerung) erwarten", was im Grunde dieselbe Idee enthält. Aehnlich Malchus, §. 34. Daß Wirth noch über die „Abwälzung" eine eigene Theorie aufstellt (S. 350 fg.) muß billig wundernehmen. Umpfenbach liefert gar nichts als das wichtige „Gebot der Vermeidung einer verfehlten Besteuerung" (§. 69) worunter er versteht, daß eine verfehlte Besteuerung nicht durch den Verkehr ganz wieder gut gemacht werden kann. Hoffmann („Lehre von den Steuern") hat die Frage taktvoll umgangen (S. 58 fg.). Bei Hock („Abgaben und Schulden") tritt Confusion ein; was soll man sich unter Fortwälzung, Abwälzung, Rückwälzung und sonstigen Wälzungen eigentlich denken? (S. 91—98). Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 77 fg. denkt sich bei der Frage vieles (S. 98), unter andern auch noch die „Weiterwälzung"; es muß jedoch anerkannt werden, daß er zuerst die Ueberwälzungstheorie nach den einzelnen Steuern ins Auge gefaßt hat. Wie Maurus a. a. O. S. 223 zu seiner Ansicht gelangt, daß die die Armen treffenden — zahlen denn die, die nichts zu zahlen haben, oder die, welche sie unterhalten? — Steuern nicht „gewälzt" werden können, ist uns nicht klar. Natürlich zahlen die Zahlungsunfähigen nicht; oder glaubt er wirklich, daß z. B. ein englischer Landlord als Producent die Armensteuer nicht mit berechnet?

Dritter Abschnitt.

Die Verwaltung der Steuern.

Begriff und Inhalt.

Der Unterschied der amtlichen und der Selbstbesteuerung und seine Folgen.

Die Verwaltung der Steuern enthält nun ihrem allgemeinen Begriffe nach die Gesammtheit der Thätigkeiten des Staats in seiner Finanzverwaltung, durch welche er die gesetzlich vorgeschriebenen Steuern wirklich erhebt.

Die Elemente dieser Verwaltung sind an sich sehr einfach. Sie enthalten zuerst den Organismus der Steuerverwaltung, dann das Recht derselben, und endlich die Formen ihrer wirklichen Thätigkeit, als die wirkliche Steuererhebung.

Es ließe sich daher vom wissenschaftlichen Standpunkte über dieses Gebiet nur sehr wenig sagen, wenn nicht namentlich in neuerer Zeit ein Moment hinzugekommen wäre, das, weit über das formale Element der Verwaltung hinausgehend, auf das tiefste in das gesammte Steuerwesen hineingreift, und zugleich die ganze Steuerverwaltung wesentlich modificirt. Das ist der Unterschied zwischen der amtlichen und der freien Steuerverwaltung, der seinerseits eine neue Epoche der letztern, und zum Theil sogar der Besteuerung überhaupt begründet hat.

Es ist nicht möglich, diesen so wichtigen Unterschied zu erklären, ohne auf die obigen Elemente des Steuersystems und der Besteuerung zurückzugreifen.

Bis zur ersten Hälfte unsers Jahrhunderts, und zwar in Frankreich bis zur neuen Grundsteuer mit der repartition, in England bis zur Income tax und in Deutschland bis zum Einkommensteuersysteme seit 1848, herrschte ausschließlich der Grundsatz in der Steuerverwaltung, daß alle Steuern auch in Steuerobject, Steuerfuß, Steuerbetrag und Steuererhebung ausschließlich durch das Gesetz bestimmt und durch die amtlichen Organe nach Maßgabe des Gesetzes oder der Verordnungen der Finanzgewalt erhoben werden sollten.

Unser Jahrhundert brachte nun zwei neue Grundsätze. Der erste und einfachste war der, daß die Selbstverwaltungsorgane den staatlichen Behörden in Beziehung auf die Verwaltung der Steuern an die Seite gesetzt werden sollen. Der zweite war die Erkenntniß, daß die festen gesetzlichen Steuern nicht im Stande seien, die Steuerquelle durch das gesetzliche Verfahren zu treffen, sondern daß im Gegentheil diese Steuerquelle, das Einkommen, sich gerade vermöge der rein gesetzlichen Steuerbeträge der Besteuerung vielfach entziehe.

Daraus gingen die zwei Principien der Steuerverwaltung unserer Zeit hervor, welche die letztere von der frühern Epoche in wesentlicher Weise scheiden.

Das erste war der Grundsatz, die Selbstverwaltung so viel als möglich zu der Steuerverwaltung herbeizuziehen, und namentlich den Gemeinden einen Theil der Steuererhebung zu übertragen.

Das zweite war der, der Besteuerung überhaupt dieselbe Beweglichkeit zu geben, welche die Steuerquelle selbst gewonnen hatte, um nicht mehr blos das gesetzlich berechnete, sondern auch das wirklich vorhandene Einkommen des Einzelnen mit der Steuer treffen zu können. Dies nun war vermöge der Natur der Steuern nur denkbar dadurch, daß man zur Bestimmung des steuerbaren Einkommens des Einzelnen entweder neben oder ganz an die Stelle der amtlichen Organe einen zweiten Organismus erschuf, der die Fähigkeit hatte, dem Wechsel der Steuerkraft des Einzelnen zu folgen, und somit der Steuer dieselbe Beweglichkeit zu geben, welche das Einkommen selbst angenommen hatte. Dieser Organismus bestand in dem Herbeiziehen der freien Thätigkeit einerseits des Besteuerten, andererseits der Mitbürger desselben. Das Object dieses zweiten Organismus war das, was wir nach Englands Vorgange die Einkommensteuer nennen, und die Function desselben bezeichnen wir als die Selbstbesteuerung.

Diese Selbstbesteuerung war nun ihrerseits nur auf einem ganz bestimmten Gebiete möglich, nämlich da, wo die Steuer auf ein bestimmtes und nachweisbares Einkommen zurückgeführt werden konnte. Das war immer der Fall bei der directen Steuer und der Einkommensteuer. Und so ergab sich als Grundlage der neuen Steuerverwaltung, daß alle Steuerverwaltung sich in zwei große, wesentlich verschiedene Gruppen schied: die der amtlichen und

die der Selbstbesteuerung, und zwar in der Weise, daß die erstere nur noch bei den indirecten Steuern allein gültig blieb, während bei den directen und den Einkommensteuern die amtliche mit der Selbstbesteuerung in mannichfacher Weise verbunden ward. Allerdings sind die Steuerverwaltungen der einzelnen Völker gerade in dieser Beziehung sehr verschieden; allein dennoch ist ihr Charakter gleich; wir müssen daher von zwei Grundformen der Steuerverwaltung reden, und es wird sich sofort ergeben, daß vermöge derselben auch die Steuern vielfach einen andern Charakter annehmen.

Die eigentliche Bedeutung dieses Satzes zeigt sich nun, wenn man eben nicht bei dieser allgemeinen Bezeichnung stehen bleibt, sondern dieselbe auf die Steuerorgane, das Steuerverordnungsrecht und endlich die Steuererhebung anwendet. Und fügt man hinzu, daß außerdem noch speciell die Erhebung an und für sich von größter volkswirthschaftlicher Bedeutung für die Steuer selbst ist und man daher auch schon bei derselben von einer eigenen Steuererhebungspolitik reden muß, so ist es klar, daß damit die Steuerverwaltung berechtigt ist, ein eigenes hochwichtiges und selbständiges Gebiet in Theorie und Praxis des Steuerwesens einzunehmen, dessen Elemente wir im Folgenden angeben:

Die Literatur der Steuerverwaltung hat ihre selbständige Geschichte. Sie beginnt mit der Erkenntniß, daß die Steuererhebung an und für sich, abgesehen von der Steuer, von entscheidender Wichtigkeit für die Steuerzahlung sei, und bei vielen Steuern eigentlich die wahre Steuerlast ausmache. Der Kampf für eine rationelle Steuerverwaltung beginnt daher gleichzeitig mit der Steuerliteratur. So schon „Mémoires de Sully" (1588), IV, 332. Aehnlich bei Vauban, „Dixme royale", an mehrern Stellen; die Nothwendigkeit einer möglichst schonenden Erhebung auch schon bei Seckendorf, a. a. O., Thl. III, achtes Regal: „Die christlichen Obrigkeiten, welche dieses Rechts fähig sind, sollen billig desto behutsamer damit verfahren." Jedoch erst Adam Smith stellt das Steuerverwaltungsprincip als integrirenden Theil der rationellen Besteuerung hin. Von da ward die Steuererhebung als integrirender Theil in die Finanzwissenschaft aufgenommen; namentlich bei Jacob, „Finanzwissenschaft", I, §. 1197 fg., der zuerst die Verschiedenheit der Erhebung nach der Natur der Steuer betont. Malchus hat in seiner praktischen Weise die Sache weiter geführt I, §. 76—99; etwas kurz für sein Werk. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 12, bleibt noch allgemeiner. Einzelne Erhebungsformen, namentlich die Verpachtung, werden frei besprochen Sonnenfels, „Finanzwissenschaft", 125 fg. Rau hat darin die ganze

formale Steuerverwaltung wieder der Steuertheorie nach Jacob's Vorgange einverleibt (I, §. 281); doch behielt der letztere große Vorzüge. In der neuesten Zeit hat dagegen die reine Theorie (Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus u. a.) die ganze Sache fallen lassen, zu ihrem großen Nachtheil, während die praktische Richtung sie als positive Ordnung mit großer Umsicht, aber freilich in Beschränkung auf einzelne Länder, wieder aufnahm und durchführte, wie Gneist für England, Hock für Frankreich, Dessary, Konopasek und Moor für Oesterreich, etwa Villaume und Bergius für Preußen, Herdegen für Würtemberg, Regenauer für Baden. Das, worauf es jetzt ankommt, ist, der Bedeutung der Selbstbesteuerung für die Steuerverwaltung ihren Platz zu gewinnen.

I. Die Organe der Steuerverwaltung. Steueramt und Steuerausschüsse.

Die Steuerorgane sind ursprünglich nur Steuerämter. Mit dem 19. Jahrhundert treten aber auch die Gemeinden und Ausschüsse als Organe der Selbstbesteuerung auf, und jetzt ist der Organismus der Steuerverwaltung ein vielverzweigter, dessen Wichtigkeit darin besteht, daß er als der formale Ausdruck des Steuersystems betrachtet werden muß. Man muß daher bei der Auffassung davon ausgehen, daß wir das Verhältniß zum Gesammtministerium voraussetzen, und die Steuerverwaltung hier von dem Standpunkte der einzelnen Steuern und ihres Systems aus betrachten. Es ist unvermeidlich, dabei von dem Folgenden einige Punkte vorauszusetzen.

a) Die **directen** Steuern zunächst sind diejenigen, welche alle drei Formen der Steuerverwaltung allmählich in sich aufgenommen haben, und zwar so, daß dieselben die Function der Steuerverwaltung unter sich theilen.

Die **amtlichen** Organe haben bei den directen Steuern die innere Umlegung und Ausschreibung, und die Steuerkassen mindestens die Uebernahme der Eingänge von den Gemeinden; wo diese nicht die Steuererhebung haben, erheben sie sie auch amtlich. In **England** erhebt sie die Gemeinde allein, in Frankreich die Finanzverwaltung, in den verschiedenen deutschen Staaten theils die Gemeinde, theils das Amt. Hier fehlt uns noch viel Material zur Beurtheilung.

Wo dagegen die Repartitionssteuern auftreten, kann das Amt

nicht genügen. Hier wird der Steuerausschuß oder die Steuercommission gebildet, welche die Steuer **vertheilt**; die Gemeinde **erhebt** sie, und das Steueramt führt sie ab. Natürlich sind damit auch die Steuerverhältnisse sehr verschieden; es liegt dann in der Natur der Sache, daß sich dies wieder nach den einzelnen Steuern in den einzelnen Ländern richtet.

b) Die **indirecten** Steuern haben dagegen eine wesentlich andere Natur. Sie müssen namentlich in Beziehung auf die Steuererhebung in zwei Gruppen getheilt werden. Die erste ist diejenige, welche gar keine Selbstbesteuerung zuläßt, und daher nur amtlich erhoben werden kann; das sind einerseits die Zölle und andererseits die **Monopole**. Die zweite läßt zwar die Selbstverwaltung und -Erhebung der Steuern zu, allein die Form wie die Ausdehnung dieser Zulassung kann nie für alle diese Steuern allgemein und gleich sein, sondern richtet sich nach den Verhältnissen. Die Verzehrungssteuer zunächst wird von den Aemtern auf dem flachen Lande, von den Gemeinden bei der Thorsteuer erhoben; letzteres gilt auch von der Klassensteuer. Da wo die Abfindung eintritt, vertheilt und erhebt sie die abfindende Gemeinde oder Gemeinschaft. Dasselbe kann der Fall sein bei derjenigen Form der indirecten Steuern, die durch Besteuerung der Production umgelegt werden (Gewerksteuern), während die Genußsteuern meistens als örtliche Steuer wieder der Gemeinde angehören. Der Organismus der Steuerverwaltung für die indirecte Steuer ist daher der verschiedenartigste, und hier ist es daher auch, wo das Moment der Zweckmäßigkeit den größten Raum hat. Einfacher ist der Organismus der letzten Steuerart.

c) Bei den Einkommensteuern ist das natürliche Organ der Verwaltung vermöge der Selbstschätzung der Steuerausschuß, der jedoch stets möglichst mit der Gemeinde übereinstimmen sollte.

So hat der Organismus der Steuerverwaltung auf allen Punkten den Charakter der Steuern angenommen. Dasselbe ist für das Folgende der Fall:

Die allgemeine Finanzliteratur hat sich mit allen einschlagenden Fragen wenig beschäftigt; in der That muß man gestehen, daß hier das praktische Verständniß der Verhältnisse von seiten der Finanzverwaltung die Hauptsache bleibt, und vieles sich nach Ort und Zeit richtet. Dagegen sind die Darstellungen über einzelne Länder sehr

reich und zum Theil vortrefflich; s. namentlich für England Gneist, „Finanzverwaltungsrecht" (mehrfach), für Frankreich Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", Kap. 1. u. 2. Die Staatshandbücher der neuern Zeit sind übrigens über die amtlichen Competenzverhältnisse die beste locale Quelle; nur fehlen sie da, wo es sich um die Fragen der Selbstbesteuerung handelt. Warum eigentlich, da doch die Sache so praktisch ist?

II. Das Steuerrecht, Steuergesetz und Steuerverordnung.

Das Steuerrecht ist wie das Finanzrecht ein doppeltes, weil es eben nur eine Anwendung des letztern auf das specielle Gebiet der Steuer ist. Indem wir es besonders hervorheben, geschieht dies aus einem besondern Grunde.

Das Steuerrecht ist nämlich zuerst ein gesetzliches Recht, dann ist es ein Verordnungsrecht. Nach den Grundsätzen des Rechts der Vollziehenden Gewalt tritt daher wenigstens principiell das Recht der Klage ein, sowie es sich bei der Steuerverwaltung um die Frage handelt, ob das Gesetz durch dasselbe verletzt sei; wo dagegen die Maßregeln der Finanzorgane nur den Verordnungen angehören, soll die Beschwerde platzgreifen, immer aber auch hier ohne Suspensiveffect, dafür aber unter Haftung und Verantwortlichkeit der Finanzorgane.

Nun aber ist es gerade das Gebiet der Steuern, auf welchem der Begriff des gesetzlichen Rechts bisher am wenigsten platzgegriffen hat. Das vorige Jahrhundert kennt auf dem ganzen Continent überhaupt gerade für die Steuern keinen Unterschied von Gesetz und Verordnung, sondern behandelt die Verordnung wie ein Gesetz, sowie es sich um die Execution der Steuer handelt, dagegen das Gesetz wie eine Verordnung, sowie ein Einzelner sich durch die Steuerverwaltung beschwert glaubt; das ist in seiner praktischen Folge, es läßt überhaupt keine Klage zu, sondern nur den Weg der Beschwerde bei der obern Behörde, mag es sich dabei handeln um welche Frage es will. Dieser Grundsatz hat sich im wesentlichen auf dem Continent erhalten, trotzdem daß durch die Verfassungen die Steuern alle zu wirklichen Gesetzen erhoben sind; und hier ist der Punkt, wo der Widerspruch der bestehenden Ordnungen mit den Principien des verfassungsmäßigen Regierungsrechts am größten ist und am lebhaftesten gefühlt wird.

Die Finanzbehörden haben sich allenthalben fast die ausschließliche Entscheidung darüber vorbehalten, was in Steuerfragen Rechtens sei, und nirgends ist die Competenz der Gerichte auch bei der offensten Verletzung des Steuergesetzes anerkannt. Doch sind hier die Völker wieder verschieden. Während England in vielen Fällen doch die eigentliche Klage vor Gericht zuläßt, hat Frankreich ein anderes System, das auf der Unterscheidung der festen von der beweglichen oder Repartitionssteuer beruht. Bei allen festen Steuern nämlich fallen die entstehenden Streitigkeiten unter das Contentieux und seine Grundsätze, bei den beweglichen dagegen hat Frankreich zuerst das Organ des Conseil de préfecture aufgestellt, das als Gerichtshof der Repartitionssteuern betrachtet werden muß. Die deutschen Staaten, auf dem alten Standpunkt des Steuerrechts stehend und fern von dem englischen Princip, haben auch das französische nicht angenommen, weil sie eben keine Repartitionssteuern hatten. Erst nach dem Jahre 1848 hat man in der Heimat des deutschen verfassungsmäßigen Regierungsrechts, dem Süden Deutschlands, den allerdings noch sehr unklaren Beginn einer gerichtlichen Verfolgung der Steuerstreitigkeiten in den „Verwaltungsgerichtshöfen" gemacht, nach dem Muster der Conseil de préfecture gebildet, ohne sich recht über das eigentliche Verhältniß klar zu sein. Wir wiederholen hier, was wir an anderer Stelle gesagt haben, daß ein solcher Verwaltungsgerichtshof überhaupt falsch und unhaltbar, daß es aber ein dringendes Bedürfniß ist, feste und klare Grundsätze für das Klage- und Beschwerderecht in Steuerfragen für jede Finanzverwaltung endlich einzuführen.

Ueber das englische Klage- und Beschwerderecht und Verfahren in Steuersachen verdanken wir Gneist die einzige uns bekannte Darstellung. „Englisches Verwaltungsrecht", II, §. 62, 63. Charakter: jede einzelne Steuer hat ihr eigenes gesetzliches Verfahren, und sogar ihre eigenen Instanzen. Das ist der Mangel des englischen Steuerrechts. Für Frankreich hat Hock in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs" einen Auszug aus dem reichen Material Audiffret's gegeben. S. 169 fg. Da jedoch dieser so wenig als Grün im „Dictionnaire" von Block einen Begriff von Steuerrecht in Klage und Beschwerde hat, so sucht man dies auch vergeblich bei Hock. Wir sind daher in der Lage, für das ganze Gebiet auf Stein, „Vollziehende Gewalt", Bd. I, das verfassungsmäßige Regierungsrecht, S. 410 fg., sowol über Eng-

land, als speciell das Contentieux in Frankreich und die Verwaltungsgerichte in Baden, Baiern und Oesterreich verweisen zu müssen, mit dem Bemerken, daß alles, was dort im allgemeinen gesagt ist, seine specielle Anwendung auf das Steuerrecht zu finden hat.

III. Die Erhebung der Steuern.

1) Begriff und Grundformen.

Die Erhebung der Steuern umfaßt die Gesammtheit der Thätigkeiten, durch welche die Steuerbehörden in Gemäßheit der Steuergesetzgebung die Steuern von dem Steuersubject oder Steuerobject wirklich für die Staatskasse einziehen.

Die Steuererhebung ist aber einer der wichtigsten Theile des ganzen Steuerwesens; denn sie ist es einerseits, durch welche das letztere eben in die Verhältnisse der Einzelwirthschaft unmittelbar eingreift, andererseits ist sie als der eigentliche Act der Erwerbung der Steuern für den Staat zugleich dasjenige, was die meisten Auslagen fordert. Die Principien des Steuerwesens in ihrer Anwendung auf die Steuererhebung fordern eine Einrichtung der letztern, vermöge deren dieselbe den wirthschaftlichen Erwerb des Einzelnen so wenig stört als möglich und dabei zugleich so wenig kostspielig ist als thunlich; denn die Störung der Einzelwirthschaft durch die Erhebung macht die Steuer bei gleicher Höhe des Steuerfußes oder Betrags schwerer, die Erhöhung der Erhebungskosten dagegen fordert ihrerseits eine Erhöhung des Steuerbetrags um den Betrag der Erhebungskosten, da der Staat seine Reineinnahme aus den Steuern nicht entbehren kann und jede nicht absolut nothwendige Ausgabe für die Erhebung keine reproductive Fähigkeit enthält.

Trotzdem ist die erste Bedingung aller Steuererhebung die Gewißheit, daß die Steuer nach dem Steuergesetze und von jedem Steuerobject wirklich und sicher erhoben werde.

Der einfachsten Form der Steuererhebung würde nun die freie Ueberlassung der Steuerzahlung an den Einzelnen am besten entsprechen, der zweiten dagegen die streng durchgeführte Erhebung der Steuern durch die Steuerbehörden.

Bei der absoluten Nothwendigkeit der Steuern kann sich jedoch der Staat auf das Zufällige der ganz freien Zahlung der Steuern

nicht einlassen. Der natürliche Beginn aller Steuererhebung ist daher die Erhebung durch die amtlichen Organe, und die Grundsätze für diese amtliche Erhebung bilden daher einen Theil der Finanzwissenschaft im engern Sinne.

Daher denn ist auch die wirkliche Steuererhebung stets ursprünglich eine amtliche, und es macht keinen Unterschied, ob diese Erhebung durch die Staats- oder Gemeindebeamteten erfolgt, da diese hier nicht als Selbstverwaltungs-, sondern als Finanzorgane functioniren.

Allein das freie Staatsbürgerthum hat auch hier die Forderung unabweisbar gemacht, der Theilnahme an der Erhebung der Steuern neben der Theilnahme an der Steuergesetzgebung Raum zu gewähren, ohne die Bedürfnisse und Rechte des Staats dabei zu beeinträchtigen. Die Zeit, in der das geschieht, ist das 19. Jahrhundert. Die große Frage aber, um die es sich dabei handelte, war die, in welcher Weise eine solche Betheiligung möglich sei, um das Einzelinteresse der Besteuerten mit der allgemeinen Pflicht der Steuerzahlung in Harmonie zu bringen.

Dieselbe Bewegung, welche die Frage erzeugte, hat auch die Lösung derselben fast von selbst, ohne besondere Anstrengung der Theorie gefunden.

Das Princip, auf welchem dieselbe beruhte, war einfach. Sowie der Grundsatz der allgemeinen und gleichen oder staatsbürgerlichen Steuer siegt, folgt von selbst die Erkenntniß, daß die zu geringe Besteuerung des Einen die zu große des Andern unbedingt nach sich zieht.

Davor nun konnte die Steuergesetzgebung und auch die amtliche Steuerverwaltung nicht schützen. Sie konnte zwar die gemeinsamen Elemente der Steuer und Besteuerung feststellen, aber durch ihre festen Bestimmungen das wechselnde wirthschaftliche Leben des Einzelnen nicht erfassen. Hier war es, wo jene gewaltigste aller volkswirthschaftlichen Thatsachen, das Auftreten des Werthes und der persönlichen Thätigkeit an der Stelle des bloßen Güterkapitals in entscheidender Weise eintrat, und eine neue Gestalt auch für die Erhebung der Steuern begründete.

Durch sie nämlich war es nothwendig, der Besteuerung dieselbe Beweglichkeit zu geben, welche die Steuerkraft vermöge derselben annahm, und so durch die wirkliche Gleichheit der Be-

steuerung des Einzelnen die formale Gleichheit zur vollen Geltung zu bringen. Die Bedingung dafür aber lag in dem Herbeiziehen zweier ganz neuer Factoren in die Besteuerung, der individuellen Erklärung des Einzelnen über sein Einkommen oder dem Steuerbekenntniß als Steuerquelle, und der Aufstellung von Steuerausschüssen als Organ des öffentlichen Urtheils über diese Erklärung. Und diese beiden Factoren in ihrer Thätigkeit sind es, welche wir die eigentliche Selbstbesteuerung nennen.

Der Inhalt oder die Wirksamkeit dieser Selbstbesteuerung nun ergibt sich fast von selbst, wenn man sie mit dem Begriffe des Steuergesetzes zusammenhält. Das Gesetz soll auch hier bestimmen, was es bestimmen kann. Das aber ist Steuersubject, Object, Einheit und Fuß. Nur Eins vermag das Gesetz, wie gesagt, nicht: es vermag nicht die Steuerkraft der objectiv gegebenen Steuereinheit zu bestimmen. Und dies nun ist die Aufgabe der Selbstbesteuerung.

Das Gebiet der Selbstbesteuerung ist daher das, die Erhebung der gesetzlichen Steuern insoweit in die Hand zu nehmen, als dies durch die Bestimmung der Steuerkraft der gesetzlichen Steuerobjecte und Einheiten nach dem gleichfalls gesetzlichen Steuerfuß geschehen kann. Sie kann daher nie an die Stelle der gesetzlichen und amtlichen Steuererhebung treten, sondern sie kann ihr nur auf jenem ganz bestimmten Gebiete zu Hülfe kommen, und auch dies nur bei denjenigen Steuern, bei welchen die Steuerkraft gesetzlich nicht bestimmt erfaßt werden kann. Das aber sind nur die directen Steuern und die eigentliche Einkommensteuer. Bei allen andern Steuern bleibt die amtliche Erhebung die ausschließlich gültige Form; jedoch kann auch bei gewissen indirecten Steuern die Selbstbesteuerung ausnahmsweise eintreten.

Somit hat die Erhebung der Steuern jetzt eine zweifache Form der Ausführung, die nun auf die beiden formalen Grundformen der Erhebung Anwendung findet. Diese sind die Steuerumlegung und die Steuereintreibung, die mithin aus beiden obigen Gesichtspunkten betrachtet werden müssen.

Es ist aus den obigen Gründen erklärlich, daß die Literatur sich mit jenem Unterschiede nicht beschäftigt, und nur zum Theil die positiven Daten der gesetzlichen Ordnung ausgeführt hat. Demnach hatte man wol eine ernstere Berücksichtigung der Sache erwarten dürfen.

2) Die Steuerumlegung oder Ausschreibung.

Die festen und beweglichen Steuern (Quotitäts- und Repartitionssteuern.) Das Steuerbekenntniß und die Einkommensteuer.

Die Steuerumlegung, Regulirung oder Anlegung der Steuer, ist die durch die gesetzliche Behörde vollzogene und veröffentlichte Bestimmung des Steuerbetrags, welcher zu zahlen ist. Diese Steuerumlegung enthält daher die genaue Bestimmung des Steuerobjects, der Steuereinheit, des Steuerfußes und des Steuerbetrags. Wenn dabei zugleich das individuelle Steuersubject mit bezeichnet ist, so heißt sie Steuerausschreibung. Diese formale Bezeichnung der Begriffe bedarf wol keiner weitern Erklärung.

Soweit nun der Steuerbetrag, der vermöge dieser Steuerausschreibung von dem Steuersubject zu zahlen ist, endgültig durch das Gesetz bestimmt wird, ist die Sache sehr einfach.

Die Bedingung einer den Principien des Steuerwesens entsprechenden Steuerumlegung ist demnach die Genauigkeit und Erkennbarkeit der gesetzlichen Steuerpflicht in Object, Subject und Maß. Diese aber ist nach der verschiedenen Natur des Objects naturgemäß eine verschiedene, hat daher auch verschiedene Namen und bringt je nach der Besonderheit desselben auch eine wesentlich verschiedene Form der Erhebung mit sich. Doch mußte man dabei schon die Umlegung auch der Renten- und Einkommensteuer als „Kataster" im weitern Sinne bezeichnen, was sich nicht empfiehlt. Eine rein formale Eintheilung ist daher werthlos.

Die gesetzliche Steuerumlegung der Productions- oder Kapitalsteuern geschieht durch den Kataster; die Steueranlage für die Consumtionssteuern ist der Tarif; die Regulirung der Einkommensteuern bestimmt die Taxe. Man kann daher die Steuern je nach der Form ihrer Umlegung in Katastersteuern, Tarifsteuern und Taxen oder Taxsteuern eintheilen.

Die Natur der drei Grundlagen ist nun am besten bei der Darstellung der einzelnen Steuerarten darzulegen. Es ergibt sich indeß schon hier, daß die Katastersteuern stets, die Tarifsteuern nur unter ausnahmsweisen Bedingungen und die Taxen nur zum Theil mit einer individuellen Steuerausschreibung verbunden sind. Die äußere Form ist dabei einfach. Bei den directen Steuern

wird dem Steuersubject nach Constatirung des Steuerobjects der Betrag seiner Steuer persönlich auferlegt. Bei der indirecten Steuer ist das Object der Umlegung nicht das Steuersubject, sondern die Bestimmung des Betrags nach dem Object, sodaß nicht das Eigenthum, sondern der Besitz entscheidet.

Bei den Verkehrssteuern besteht die Umlegung in der Pflicht der Aussteller der Verkehrsdocumente, die Steuer, meist in Form der Stempel, zu zahlen. Die Einkommensteuer hat für ihre Umlegung die Form der directen Steuer. Die Umlegung bei dem Monopol erscheint als Aufschlag auf den Gestehungspreis, bei den Zöllen als Zolltarif; bei der Rentensteuer theils als Abzug an dem Coupon, theils als directe Umlegung, aber auf den Schuldner; daneben gibt es noch einzelne andere Formen, die untergeordneter Natur sind. Resultat ist, daß es keine allgemeine und gleiche Form der Umlegung gibt und geben kann, sondern daß die Umlegung sich bei jeder einzelnen Steuer nach der Natur des Objects, der Zweckmäßigkeit und Billigkeit richtet.

Das an sich einfache System wird nun wesentlich modificirt, wo die Selbstbesteuerung eintritt. Hier entstehen wesentlich verschiedene Grundsätze und Formen der Steuerumlegung.

Insofern nämlich die amtliche Finanzverwaltung auf Grund der Steuer und des Steuererhebungsgesetzes dem Einzelnen seinen Steuerbetrag individuell vorschreibt, nennen wir diese Steuer die Quotitätssteuer, die Umlegung die directe Steuerausschreibung, und den Steuerbetrag des Einzelnen die feste Steuer. Wenn aber die Steuergesetzgebung davon ausgeht, daß sie einen bestimmten Gesammtsteuerertrag statt von dem Einzelnen, vielmehr von einem Steuerverwaltungsgebiete fordert, und nun den Organen des letztern die Vertheilung dieses Betrages an die Einzelnen überläßt, so entsteht ein neuer Proceß der Steuerumlegung. In diesem Falle ist zuerst nicht mehr der Einzelne, sondern der ganze Verwaltungskörper das Steuersubject. Die Vertheilung geschieht durch die Organe der Selbstbesteuerung, Gemeinde und Ausschuß, wobei allerdings der gesetzliche Steuerfuß und die Steuereinheit zu Grunde gelegt werden, aber die Höhe der Steuerquelle, das Einkommen, nach dem Ermessen jener Organe bestimmt und danach dem Einzelnen sein Steuerbetrag zugeschrieben wird. Dadurch wird der Einzelne Steuersubject für

den Verwaltungskörper; für das Recht der Vertheilung an die Einzelnen nach ihrem Einkommen hat aber der Verwaltungskörper neben dem Rechte der amtlichen Steuereintreibung auch die Haftung dafür, daß die auf ihn repartirte Summe auch wirklich den Finanzen abgeliefert wird. Eine solche Steuerumlegung nennen wir die *Repartition*, und die auf diese Weise erhobene Steuer die *Repartitionssteuer*, und der daraus sich ergebende Steuerfuß ist der *Repartitionssteuerfuß*.

Es kann aber auch zweitens die Schwierigkeit der Steuererhebung es wünschenswerth machen, daß statt der individuellen Vorschreibung eine Anzahl von Steuersubjecten, die von einer gleichen Steuer betroffen werden, die letztern sich vereinigen und den addirten Steuerbetrag gemeinschaftlich den Finanzen anbieten. Im Falle der Annahme wird dann dieser Gemeinschaft das Recht der Steuerumlegung gegeben, und dasselbe Verfahren tritt ein wie bei den Repartitionssteuern. Der Unterschied besteht hier wesentlich darin, daß die Finanzverwaltung den Gesammtbetrag nach ihrem Ermessen festsetzt, und daß die Einzelnen wenigstens grundsätzlich nicht gezwungen werden können, sich der Gemeinschaft anzuschließen, in welchem Falle gegen sie das individuelle Steuerverfahren in Anwendung kommt. Dieses Verfahren nennen wir die *Abfindung*, und die Steuern die *Abfindungssteuern*.

Endlich aber kann die Besteuerung in der Art vor sich gehen, daß zwar gesetzlich Fuß und Einheit, aber nicht die Steuerquelle festgestellt, und die Angabe dieser Steuerquelle oder des Einkommens ganz dem Einzelnen vor einem dazu aufgestellten Ausschusse überlassen wird, worauf dann auf Grund dieses Verfahrens die Steuerausschreibung wieder amtlich erfolgt. Diese Erklärung heißt die *Selbstschätzung*, und die auf diese Weise bestimmten Steuerbeträge bilden die verschiedenen Formen der *Einkommensteuer*.

Allerdings erscheinen nun diese drei Grundformen der Steuerumlegung zunächst als Sache der Zweckmäßigkeit. Allein die immer wachsende Bedeutung des Werthes in seiner Trennung vom Gute, und die damit wachsende Unmöglichkeit, vermöge der gesetzlichen Steuereinheit auch künftig das Einkommen des Einzelnen richtig zu bestimmen, machen es zu einem hochwichtigen Princip der Steuerverwaltung, die drei Formen der Selbstbesteuerung, soweit

als die Natur der Steuern es überhaupt zuläßt, an die Stelle der amtlichen Steuerumlegung und Ausschreibung eintreten zu lassen. Das ist nun zur richtigen Beurtheilung des gegenwärtigen Steuerwesens von entscheidender Wichtigkeit; denn es ergibt sich, daß vermöge dieses Princips die directen und selbst die indirecten Steuern die Form und den Erfolg der eigentlichen Einkommensteuern annehmen, und ebendaher auch die eigentliche Einkommensteuer ersetzen können. Dies ist in vielen Fällen auch wirklich geschehen. Und nun folgt, daß, wo auf diese Weise die directen Steuern jene Grundsätze der Einkommensteuer in sich aufnehmen und aus einer amtlichen Steuer zur Selbstbesteuerung werden, die Frage entstehen muß, ob dann noch eine eigentliche Einkommensteuer, die kein bestimmtes gesetzliches Object, sondern nur das Einkommen überhaupt zur Grundlage hat, überhaupt richtig und durchführbar ist.

Diese Frage nun müssen wir dahin beantworten, daß die Repartitionssteuer des französischen Systems allerdings für die eigentliche Einkommensteuer nicht blos möglich, sondern sogar nothwendig ist, da die gesetzliche Verschreibung des Antheils eines Verwaltungskörpers an der Steuer nicht das wirkliche Einkommen erfassen kann. Ebenso bleibt bei den Abfindungssteuern die eigentliche Einkommensteuer nicht blos vollkommen thunlich, sondern sogar nothwendig, da sich die Abfindung stets nur auf Eine Steuerart beziehen kann. Wo dagegen die Selbstbesteuerung sich auf alle diejenigen Steuern bezieht, bei denen sie überhaupt anwendbar ist, namentlich aber auf die Renten-, Erwerbs- und Verkehrssteuer, da wird eine eigentliche Einkommensteuer ungerecht, weil ihr Object, das von dem gesetzlichen Steuerbetrage nicht betroffene Einkommen, eben durch die Selbstbekenntniß in die directe Steuer hineingezogen ist, und daher bei einer nochmaligen eigentlichen Einkommensteuer unzweifelhaft zum zweiten mal besteuert werden würde.

Es scheint uns dieser Gegenstand von um so größerer Wichtigkeit, als er die ganze Natur des formellen Steuersystems der einzelnen Länder beherrscht, und erst durch jene Gesichtspunkte das eigentliche Wesen derselben ganz klar wird.

England nämlich hat die Selbstbesteuerung so weit über das directe Steuersystem ausgedehnt, als dies thunlich war, jedoch mit

der nur historisch erklärbaren Ausnahme, daß die zweite Hälfte seiner directen Steuern (Land tax, Assessed taxes und einzelne Licenses) noch als reine amtliche oder Quotitätssteuern neben der Selbstbesteuerung der Income tax fortbestehen. Die Zölle und Verkehrssteuern sind natürlich amtliche Steuern. Die Einführung der Selbstbesteuerung bei den directen Steuern hat die eigentliche Einkommensteuer dann überflüssig gemacht; aber gerade diese Steuer ist es, welche die Vorstellung erwirkt hat, daß alles das eine „Einkommensteuer" sei, was die Formen der Selbstbesteuerung zuläßt.

Frankreich, das die Selbstverwaltung in keinem Theile seiner Verwaltung kennt, kennt consequent auch keine Selbstbesteuerung, sondern hat mit Ausnahme der Grundsteuer, die eine Repartitionssteuer nach den Departements ist, nur amtliche Steuern.

Preußen hat dagegen zwar für alle andern Steuern die Quotitätsbesteuerung festgehalten, namentlich auch für die Grundsteuer; jedoch hat es bei der Klassen- und der klassificirten Einkommensteuer die Selbstbesteuerung, und bei einigen indirecten Steuern die Abfindung zugelassen.

Oesterreich endlich hat für die Grundsteuer die amtliche Umlegung, dagegen für die Erwerbsteuer die Cumulation der amtlichen Besteuerung mit der Selbstbesteuerung eingeführt, und die letztere als Einkommensteuer bezeichnet. Das Gesetz über die Einführung des Princips der Repartitionssteuer für den Grundbesitz ist vorderhand nicht ins Leben getreten. Bei einzelnen Verzehrungssteuern kommen dann noch Abfindungen vor.

In den übrigen deutschen Staaten ist das Princip der Selbstbesteuerung erst seit 1848 in den Einkommensteuern zur Geltung gelangt.

Wir entbehren in der Literatur der Finanzwissenschaft einer eingehenden Behandlung dieser Frage trotz ihrer großen praktischen Wichtigkeit. Einzelnes werden wir im Folgenden nachtragen.

3) Die Steuerzahlung.

Auch die Steuerzahlung hat ihre Geschichte. Der Charakter derselben ist der allmähliche aber unwiderstehliche Uebergang von der sogenannten Naturalwirthschaft zur Geldwirthschaft, der seiner-

seits mit der Entwickelung der Verfassung sowie mit der der Volkswirthschaft auf das engste zusammenhängt. Wie scheiden in dieser Beziehung die eigentliche Zahlung von dem Zahlungstermine.

a) Eigentliche Zahlung. Solange die öffentlichen Functionen durch die Gemeinden oder die ständischen Körperschaften selbst vollzogen wurden, war die persönliche oder sachliche Leistung von seiten der Mitglieder derselben ausreichend, wie beim Schöffengerichte, dem alten Heerbann, den Gemeindestraßen u. s. w. Je allgemeiner aber die Thätigkeit der Staatsgewalt ward und je gleichmäßiger sie sich über den ganzen Staat vertheilte, desto mehr mußte der Betrag der einzelnen Leistung auf ein für alle gleichartiges Maß zurückgeführt werden, das seinerseits wieder der Verwaltung die Möglichkeit gab, den Betrag, der auf die Einzelnen zu vertheilen war, nach der Summe des Bedarfs für die öffentlichen Zwecke genau zu berechnen. Dieses Maß ist das Geld. Die Entwickelung des Staats in seiner Verwaltung brachte es daher mit sich, daß allmählich an die Stelle der persönlichen oder sachlichen Leistungen der Einzelnen Geldzahlungen als Steuerleistung eingeführt wurden. Es bedarf keiner Nachweisung, daß und warum diese Geldzahlungen allen andern Leistungen, bei denen das wirthschaftliche Element vorherrscht, vorzuziehen sind. Den Uebergang von den persönlichen oder sachlichen Leistungen zur Geldzahlung nennt man nun den Uebergang von der *Naturalwirthschaft zur Geldwirthschaft*, und mit Recht hat man das Auftreten der letztern als einen wesentlichen Fortschritt betrachtet. Allein dennoch gibt es gewisse Aufgaben, welche über der Sphäre des wirthschaftlichen Lebens stehen und bei denen daher eine Steuerzahlung die persönliche Leistung nie ganz ersetzen kann; andere, die ihrer Natur nach nicht durch bloße Steuerzahlung erledigt werden können. Zu den erstern gehören namentlich die Militärpflicht, die Theilnahme an den Gerichten (als Beisitzer und Geschworene), die Theilnahme an örtlichen Verwaltungen und die Pflicht, der Staatsgewalt bei augenblicklicher Störung des öffentlichen Friedens persönlich zu Hülfe zu kommen. Zu den letztern gehören die Einquartierung des Militärs, gezwungene Nothleistungen an Gütern und Diensten in plötzlichen dringenden Gefahren und Aehnliches. Die Leistungen haben daher noch immer

eine wichtige Stellung neben den Zahlungen. Doch haben wir schon oben nachgewiesen, daß nur das eine Steuer ist, was nach dem gesetzlichen Betrage regelmäßig gezahlt werden kann, und in diesem Sinne ist die Steuerzahlung oder die durchgreifende Anerkennung der Geldwirthschaft das erste Moment für die wirkliche Erhebung der Steuer.

Die Steuerverwaltung hat in Beziehung auf die Steuerzahlung zunächst drei Bestimmungen festzustellen.

Es muß zuerst die Münze bestimmt werden, in welcher die Zahlung geschehen kann oder muß.

Es muß zweitens das amtliche Organ bezeichnet werden, bei welchem die Zahlung zu leisten ist.

Es muß drittens die Form genau vorgeschrieben werden, in welcher die geschehene Zahlung constatirt werden soll, theils wegen der Rechnungscontrole, theils um gegen Steueransprüche sicherzustellen. Die Bestimmungen hierüber hängen mit denen über die Steuereintreibung eng zusammen (s. unten).

Die Steuerzahlungsordnung ist danach so einzurichten, daß die Münze Landesmünze, daß das Organ zur Einkassirung nicht örtlich zu entfernt und daß die Form auch für die weniger Gebildeten leicht verständlich sei.

Nicht minder wichtig aber sind die Zeitfristen.

b) Steuertermine. Die Steuertermine haben dieselben Voraussetzungen wie die Steuern selbst. Da letztere von dem Ertrage der Wirthschaft gegeben werden sollen, so müssen die Termine so bestimmt werden, daß sie womöglich mit den Zeitpunkten des Ertrags zusammenfallen und mithin der Steuerbetrag nicht aus dem Betriebskapital genommen zu werden braucht. Als allgemeiner Grundsatz für die Bestimmung der Steuertermine gilt demnach, daß jeder Steuertermin um so richtiger ist, je näher derselbe dem Reinertrage liegt, den das Steuerobject bietet.

Demgemäß werden die Steuerfristen nach den drei Steuerarten einen verschiedenen Charakter haben.

Die Steuerfristen müssen für die Productions- oder die directen Steuern feste Termine haben (Zieler), die sich an die Herstellung des Ertrags anschließen.

Für die Consumtions- oder indirecten Steuern muß die

Steuerzahlung auf den Zeitpunkt gelegt werden, wo das Steuerobject in die Consumtion übergeht, weil dabei der Ertrag aus der Verzehrung erzielt wird.

Bei der Einkommensteuer tritt ein anderes Verhältniß ein. Ihre Quelle ist der Reinertrag der gesammten Wirthschaft, soweit derselbe nicht mehr von dem Kapital und der Arbeit, sondern von der individuellen Tüchtigkeit bedingt wird. Ein solcher Reinertrag kann aber erst nach Ablauf einer Wirthschaftsperiode berechnet werden. Der Steuertermin der Einkommensteuer ist daher naturgemäß das (Kalender-) Jahr.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

4) Steuereintreibung; Nachlässe, Rückstände und Execution.

Die Steuereintreibung tritt ein, wenn bei der Steuerzahlung die Steuerfrist nicht eingehalten wird. Sie ist der Act, durch welchen der Staat den Betrag der Steuer durch Verwerthung des Steuerobjects zur Erhebung bringt.

Die Steuereintreibung hat entweder den Mangel an gutem Willen von seiten des Steuersubjects oder den Mangel an wirthschaftlicher Fähigkeit zur Zahlung als Voraussetzung.

Sie ist, da sie sich an die Steuerquelle oder den Ertrag halten muß, verschieden nach der verschiedenen Art der Steuer.

Bei den directen Steuern muß eine Mahnung an den Steuerpflichtigen vorausgehen, die, wenigstens wenn sie wiederholt wird, mit gewissen Kosten für den Säumigen verbunden ist, damit sie Erfolg habe. Erfolgt die Steuerzahlung auch dann nicht, so tritt das Verfahren ein, das wir als die eigentliche Steuereintreibung bezeichnen.

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei den directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag, von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht

ohne Verschulden des Producenten untergegangen ist. Wo dies der Fall ist, kann die Steuerzahlung erlassen werden, ganz oder zum Theil; dies ist der Steuernachlaß. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward, da muß der Betrag der Steuer entweder gestundet oder exequirt werden.

Die gestundeten Steuern bilden die Steuerrückstände. Es ist bei diesen darauf zu halten, daß sie nicht so groß werden, daß sie mit den fälligen Steuern zusammen den Ertrag des Steuerobjects übersteigen; denn wo dies der Fall ist, kann natürlich der Rückstand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß sich nach den Verhältnissen richten.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch Production, so wenig als möglich zu stören.

Die genauere Darstellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktischen Steuerverwaltung, vorzugsweise bei der Grundsteuer. Weit einfacher sind dieselben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Bei den indirecten Steuern muß die Steuerzahlung unmittelbar in dem Zeitpunkte geschehen, in welchem sie auferlegt ist. Hier dürfen keine Nachlässe stattfinden, weil ein Wechsel des Reinertrags theils nicht nachweisbar ist, theils von dem Consumenten selbst berechnet werden müßte. Die Execution erfolgt durch Beschlagnahme des Steuerobjects und durch Verkauf desselben.

Derjenige Theil der indirecten Steuern, welche wir die Gewinn- und Verkehrssteuern nennen, hat den Charakter der Consumtionssteuer; sie haben keine Nachlässe, und bei den Verkehrssteuern fällt die Execution meistens zugleich mit einer Bestrafung für die versuchte Umgehung der Steuern zusammen. Die reine Einkommensteuer dagegen hat den Charakter der Productionssteuern, nur daß hier keine Nachlässe stattfinden können, weil bei der Selbstschätzung ein Irrthum nicht angenommen werden kann.

Es ergibt sich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionssteuer-Eintreibungen Vorsicht und Nachsicht, bei den Con-

sumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Dem Rechte des Staats auf die Eintreibung der Steuer entspricht nun die Pflicht der Zahlung, und die Möglichkeit, diese Pflicht zu übertreten, begründet das Steuerstrafrecht.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

Die einzelnen Vorschriften für die praktische Steuerverwaltung sind meist Gegenstand einer Reihe von speciellen Verordnungen, die sich auf die Formen der Execution und die Bedingungen und Modalitäten der Nachlässe und Gestundungen beziehen. S. Rau, §. 287.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Steuern.

Der besondere Theil der Steuerlehre enthält nun in der Lehre von den einzelnen Steuern die Anwendung aller im allgemeinen Theile enthaltenen Grundsätze und Begriffe auf die einzelnen Arten und Gruppen der Steuerobjecte.

Was nun die einzelnen Steuern ihrem Begriffe nach betrifft, so haben wir das System derselben bereits oben dargestellt. Die Auffassung der wirklichen einzelnen Steuern dagegen muß eine andere sein. Denn diese wirklichen einzelnen Steuern sind weder rein theoretisch entstanden, noch auch theoretisch ganz zu erklären. Man muß vielmehr dabei zwei Gesichtspunkte wohl unterscheiden.

Dem Begriffe nach ist nämlich die einzelne, besondere oder bestimmte Steuer diejenige Steuer, die auf ein besonderes und bestimmtes Steuerobject berechnet ist und durch die wirthschaftliche Natur dieses Steuerobjects ihre eigenthümliche Steuereinheit und ihren bestimmten Steuerfuß erhält. Das Entstehen der einzelnen Steuern beruht demnach darauf, daß die Besonderheit der Steuerobjecte eine Besonderheit von Einheit und Fuß fordert, um eine Gleichheit der Besteuerung zu erzielen; die Aufgabe des Systems der einzelnen Steuern und ihrer Verschiedenheiten ist daher die Voraussetzung und Verwirklichung der Gleichheit der Besteuerung aller Steuerobjecte.

In der Wirklichkeit sind dagegen die einzelnen Steuern mit ihren Namen, ihrer Organisation, ihrer Verwaltung und ihrem Rechte meist durch Gründe finanzieller Zweckmäßigkeit entstanden, und die Natur der Sache spielt dabei stets nur die zweite Rolle. Daraus ergibt sich für die Darstellung derselben, daß, während

das Wesen dieser Steuern allerdings aus der Sache selbst, ihre concrete Gestalt vielmehr durch die Formen der Steuerverwaltung, und namentlich der Erhebung, gebildet worden ist, sodaß es die Erhebung ist, welche ihrerseits eine Reihe von selbständigen Arten hat entstehen lassen. Daher muß ein großer Theil der folgenden einzelnen Steuern nicht als selbständige Arten von Steuern, sondern als Erhebungsarten derselben betrachtet werden, wie z. B. Zölle, Monopole, Klassensteuer u. a. Nur die großen Kategorien der directen, indirecten und Einkommensteuer bleiben bestehen, und diese sind es, welche es möglich machen, das allgemeine wissenschaftliche Element in der speciellen Darstellung festzuhalten.

Die Lehre von den einzelnen Steuern enthält demnach auch bei den Eintheilungen und Arten, die durch die Erhebungsform bestimmt werden, die Darlegung der Grundsätze, nach welchen Steuereinheit und Steuerfuß sich der Natur der Steuerobjecte anzupassen suchen, um diese Gleichheit wirklich ins Leben zu rufen.

Erste Abtheilung.

Die directen Steuern.

(Kapital- oder Productionssteuern.)

Wesen derselben.

Die erste große Gruppe oder Art der Steuern ist die der directen, der Kapital- oder Productionssteuern.

Diese Gruppe geht davon aus, daß das Kapital seiner Natur nach ein Element des Reinertrags aller Wirthschaft ist, und daß es daher das erste und natürlichste Object der Besteuerung bildet. Kapitalsteuern nennt man sie, insofern das wirthschaftliche Object das Kapital ist; Productionssteuern, insofern die Steuerquelle in dem Ertrage des Kapitals gegeben und mit der Benutzung jedes Kapitals verbunden ist; directe Steuern, insofern man bei dem Ertrage des Kapitals den Reinertrag von dem Rohertrage son-

dern und somit in dem erstern die eigentliche Steuerquelle direct treffen kann.

Indem auf diese Weise das Kapital als Träger eines in seiner wirthschaftlichen Natur liegenden Reinertrags angesehen und dadurch zum unbedingten Steuerobject gemacht wird, muß die directe Steuer dieselben Grundformen annehmen, welche das Kapital selbst hat.

Das Kapital an sich hat nun die drei Grundformen des Güterkapitals, des persönlichen Kapitals und des Werthkapitals. Die Besteuerung des Kapitals muß daher ihrem Begriffe nach auch in die drei Gruppen der directen Steuer zerfallen.

Diejenige Form indeß, bei der man diese Arten des Kapitals noch nicht unterscheidet, sondern das Kapital als solches als Object der directen Steuer setzt, bildet die sogenannte Vermögenssteuer. Es liegt in der Natur des unentwickelten Begriffs, daß derselbe der Entwickelung seiner einzelnen Momente historisch voraufgeht. Die Vermögenssteuer als Kapitalsteuer an sich ist daher die erste Form der directen Steuer, die sich erst allmählich zu den einzelnen Arten der letztern entfaltet.

Die erste der obigen drei Grundformen ist nun diejenige, welche wir die Grundsteuer nennen. Ihr Steuerobject ist das unbewegliche Gut mit seiner in seiner natürlichen Productivität gegebenen Steuerquelle.

Die zweite Grundform ist die, deren Object das Werthkapital ist, und die wir die Rentensteuer nennen. Ihre Aufgabe ist es, die als selbständige Production des Werthkapitals erscheinende Rente als Steuerquelle der Besteuerung zu unterziehen.

Nicht so einfach ist die dritte Grundform, die Erwerbsteuer. Ihr Object ist das Güter- und Werthkapital, insofern es durch die persönliche Thätigkeit productiv wird, also im weitesten Sinne das Unternehmen. Der Begriff des Unternehmens umfaßt aber eine Reihe von höchst verschiedenen Arten, die ihrer wirthschaftlichen Natur nach bei an sich gleichem Princip der Besteuerung dennoch so verschiedene Formen der letztern fordern, daß die Erwerbsteuer im weitesten Sinne wieder ein ganzes Steuersystem bildet, dessen Darstellung keineswegs ohne Schwierigkeit ist.

Dennoch bleiben diese Formen noch ziemlich einfach, solange sie als Sache der reinen amtlichen Steuerverwaltung erscheinen.

Mit dem 19. Jahrhundert aber tritt in sie das Princip der Selbstbesteuerung hinein, und gestaltet nicht blos die ganze Erhebung um, sondern führt auch, wenigstens zum Theil, den Gedanken durch, das Princip der eigentlichen Einkommensteuer mit dem der directen Steuer zu verbinden. Es ist kein Zweifel, daß wir uns hier in einem wichtigen Uebergangsstadium befinden, und es genügt daher die bloße Angabe des gesetzlichen Rechts nicht, sondern die allgemeinen Gesichtspunkte fordern ihre ernstlichste Erwägung. Es ist dafür durchaus nothwendig, die beiden erwähnten großen Grundformen der directen Besteuerung in ihrem allgemeinen Wesen zu bestimmen, da sie zugleich zwei große geschichtliche Epochen des Steuerwesens bedeuten.

Wir bemerken hier nur, daß wir unsere frühere Auffassung, nach welcher wir die Verkehrssteuern in die Einkommensteuer rechneten, für unrichtig erkannt und daher diese Steuerart unter die Erwerbsteuer aufgenommen haben, wo sie allerdings vermöge ihrer besondern Natur als eine selbständige Steuerart erscheint.

Die Katastral- und die Einkommenbesteuerung bei der directen Steuer.

Das, was wir die Kataster und die Katastralbesteuerung bei der directen Steuer nennen, entsteht in folgender Weise.

Wie schon gezeigt, ist allerdings die Grundlage der *directen* Steuer das Gut; allein die Steuerquelle ist das Einkommen aus demselben, das, von jenem geschieden, das eigentliche Steuerobject bildet. Bei jeder directen Steuer finden daher zwei Messungen statt. Die erste ist die des Gutes für sich mit seiner Gütereinheit, die zweite die des Einkommens mit seiner Einheit, welche also die eigentliche Steuereinheit ist. Diese Messung des Gutes hat nun bei den drei Arten der directen Steuer natürlich sehr verschiedene Formen, die an ihrem Orte dargestellt werden. Allein diese Formen haben gewisse gleichartige Grundlagen, und von diesen muß man ausgehen, um den obigen Unterschied klar zu machen.

Solange nämlich die amtliche Finanzverwaltung allein die directe Besteuerung vollzieht, berechnet sie auch allein den Reinertrag aus den Gütereinheiten, und dieser Reinertrag wird dann als gesetzlich feststehend angesehen. Die Art, in der sie denselben berechnet, ist im Princip gleich, in der Ausführung dagegen

durch die Natur des Objects verschieden. Sie stellt zuerst die Gütereinheit auf (Bodenmaß, Kapitalseinheit, Unternehmungsart). Dann nimmt sie ein gewisses Maß des Roheinkommens für jede Einheit an, zieht einen durchschnittlichen Betrag der Productionskosten ab, und gelangt so zum gesetzlichen Reineinkommen. Um dies praktisch durchführbar zu machen gegenüber der unendlichen Masse von Steuerobjecten, stellt sie eine Mustereintheilung, oder ein gesetzlich gültiges allgemeines Schema mit besondern Klassen für die Einkommensfähigkeit der verschiedenen Kapitalien und ihrer Unterarten auf, welche die Steuerkraft der einzelnen Objecte bedeuten, und daher als Steuereinheiten der Steuerkraft anerkannt werden, an welche dann der Steuerfuß angelegt wird. Nun wird für die einzelnen Steuerobjecte die Einschätzung vollzogen, durch welche jedes Gut oder Unternehmen in seine bestimmte Klasse, also mit seinem bestimmten Steuerfuße, eingereiht wird, sodaß damit der Steuerbetrag, den jedes Steuersubject als Besitzer des auf diese Weise gemessenen und geschätzten Objects zu entrichten hat, festgestellt erscheint. Das nun wird amtlich verzeichnet, und diese Aufzeichnung mit Object, Subject, Klasse und Steuerbetrag heißt der Kataster, und das Verfahren, um durch Messung, Klassificirung und Einschätzung zu dem Steuerbetrage jedes Einzelnen und damit Aller zu gelangen, heißt die Katastrirung, die auf diese Weise umgelegte Steuer aber die Katastralsteuer.

Offenbar nun ist die Grundlage der Katastralsteuer, das eingeschätzte Einkommen, gleichgültig gegen das wirkliche Einkommen aus dem Steuerobject. Jede Katastralsteuer hat daher den großen Vortheil, eine feste Leistung des Steuersubjects zu sein, allein den Nachtheil, dem höchsten Princip der Besteuerung nicht zu entsprechen. Sowie daher dieses Princip auftritt, tritt auch der Gedanke auf, der Katastralsteuer das zu geben, was ihr fehlt, nämlich die Beweglichkeit ihrer eigenen Steuerquelle, des wirklichen Einkommens. Die Versuche, das Ziel zu erreichen, sind nun ohne Steuerbekenntniß und Selbstschätzung nicht zu Ende zu führen. Diese aber enthalten eben die Anwendung der Grundsätze der Einkommensteuer auf die directe Steuer; und so empfängt die Katastralsteuer die Form und zum großen Theil den Erfolg der Einkommensteuer; die Einkommensteuer tritt neben die Katastralbesteuerung.

So wie das nun gefordert wird, tritt auch die eigentliche Schwierigkeit der Sache auf. Diese besteht darin, daß man die directe Steuer nicht ganz dem Steuerbekenntniß überlassen kann, ohne Gefahr zu laufen, daß sie nicht mehr gehörig einfließt. Diese Schwierigkeit nun erzeugt zwei Systeme.

a) Die Katastralrevision. Das erste, die Katastralrevision, verwirft die Verbindung der Selbstbesteuerung mit den directen Steuern, läßt die einmal gesetzten Katastralsteuern unberührt, und sucht daneben nach dem Mittel, durch die Finanzverwaltung statt durch die Selbstbesteuerung den Widerspruch zu lösen, der in dem Systeme der Katastersteuern liegt. Das Mittel ist nun die Revision des Katasters. Die Revision des Katasters läßt nun die Messung bei der Grundsteuer und die Klassensysteme bei der Erwerbsteuer unberührt, da das Object nicht die Gütereinheit, sondern die eigentliche Steuerquelle ist. Auch der Steuerfuß ist nicht Gegenstand der Revision, sondern muß durch ein Gesetz geändert werden. Alle Revision bezieht sich daher auf die Steuerquelle — den gesetzlich angenommenen Reinertrag der Steuereinheit, und zwar geschieht sie dadurch, daß vermöge der Revision das Gut in eine höhere oder niedere Klasse eingeschätzt und dadurch die feste directe Steuer dem wirklichen Einkommen näher gebracht wird. Mit dieser Verwaltungsrevision darf man natürlich die gesetzliche nicht verwechseln, deren Object nicht das einzelne Steuersubject und Object, sondern die Messung, die Einheiten, die Klassen und der Fuß sind. Bei jener Verwaltungsrevision können nun, wie bei der ersten Aufstellung des Katasters, allerdings Commissionen zugezogen werden, und es ist durchaus zweckmäßig, daß dies geschehe; allein sie haben stets nur eine berathende Stimme, und dadurch unterscheiden sie sich wesentlich von dem zweiten Systeme.

b) Repartitions- und Einkommenbesteuerung bei der Katastralsteuer. Dieses zweite System geht nun davon aus, daß das Einkommen aus den Gütern, welche der directen Steuer unterliegen, überhaupt nicht durch Klasseneinschätzung, sondern durch Steuerbekenntniß festgestellt werden soll, das vor einem freien Steuerausschusse abgegeben, und nach welchem auf Grundlage des gesetzlichen Steuerfußes dem Steuersubject sein Steuerbetrag zugewiesen wird. Geschieht dies in der Weise, daß eine bestimmte Summe von den Angehörigen eines Finanzkörpers aufgebracht

werden soll, so wird die Bestimmung des Antheils, den der Einzelne vermöge seines Besitzes zu tragen hat, von dem Ausschuß ausgehen, und der Einzelne nur dagegen Recurs ergreifen können. Alsdann entsteht die eigentliche Repartitionssteuer, bei der die Hauptfrage die ist, nach welchen Grundsätzen die zu repartirende Summe bestimmt wird. Geschieht dies dagegen in der Weise, daß der Einzelne ohne Rücksicht auf ein Gesammterforderniß sein Einkommen zum Zwecke der Anlegung des Steuerfußes bekennt, so entsteht die Einkommenbesteuerung in der directen Besteuerung. Bei dieser Einkommenbesteuerung besteht die Hauptfrage in dem Verhältniß derselben zum Kataster und der Katastralsteuer. Fällt nämlich die Beziehung auf den Kataster mit seiner Messung der Steuerobjecte weg, so ist die Steuer eben überhaupt eine allgemeine Einkommensteuer. Die Verbindung der letztern mit der Katastralsteuer beruht dagegen darauf, daß der Kataster der Beurtheilung des Bekenntnisses zu Grunde gelegt und die Katastralsteuer als das Minimum der Steuerpflicht festgehalten wird, sodaß die Selbstbesteuerung hier nur höhere Steuerbeträge als der Kataster ergeben kann. Daraus ergibt sich ihr Verhältniß zur Repartitionssteuer. Jede Einkommenbesteuerung bei der directen Steuer erscheint daher stets als eine auf den Grundsätzen der Selbstbesteuerung beruhende Steuererhöhung der directen Steuer, während die Repartitionssteuer stets nur eine rationelle Vertheilung der directen Steuersumme enthält. Während daher die erste die eigentliche Einkommensteuer, wenigstens zum Theil, überflüssig macht, hat die zweite principiell auf dieselbe keinen Einfluß. Endlich ergibt die Natur beider Steuern, daß die Repartitionsbesteuerung sich wesentlich für die Grundsteuer eignet, während die Einkommenbesteuerung mehr für die Erwerbsteuer anwendbar ist. Immer aber wird einerseits für beide der Werth eines festen Katasters ein so großer bleiben, daß man ihn nie wird entbehren können, andererseits aber wird, wenn beide eingeführt sind, die eigentliche Einkommensteuer beinahe überflüssig werden.

c) Vergleicht man nun von diesem Standpunkte das directe Steuersystem der verschiedenen Länder, so ergibt sich, daß England überhaupt keinen Kataster hat, sondern daß bei der Land tax die einfache Aufzeichnung des Steuerbetrags, wie sich derselbe historisch gebildet hat, den Kataster vertritt, während die großen Mängel

dieser Besteuerung durch die Income tax ausgeglichen werden, welche eine directe Einkommenbesteuerung, aber auch wieder nicht auf Grundlage eines Katasters, sondern der bloßen Schätzung enthält, weshalb ihre Irrthümer so groß sind wie die keiner andern Nation. Frankreich hat einen Kataster für Grund und Boden, besteuert denselben aber durch Repartition; der Erwerbsteuer dagegen ist ein höchst künstlicher Klassenkataster zu Grunde gelegt. Oesterreich hat seinerseits eine strenge Katastralsteuer für den Grundbesitz, dagegen in seiner Erwerbsteuer eine ganz eigenthümliche Verbindung der Katastral- und Einkommenbesteuerung ohne eine daneben stehende eigentliche Einkommensteuer, während Preußen die Katastralsteuer für alle directen Steuern ausschließlich durchführt, und ebendeswegen daneben in der klassificirten Einkommensteuer eine eigentliche Einkommensteuer aufgestellt hat. So ist man auf diesem wichtigen Gebiete keineswegs einig, und dadurch erwächst die große Schwierigkeit der Darstellung, zu der wir jetzt übergehen.

Da man die Katastralbesteuerung bisher immer nur auf die Grundsteuer bezogen und die Gewerbesteuerkataster nicht hineingenommen, auch das organische Verhältniß der Einkommenbesteuerung zur Katastralbesteuerung nirgends unsers Wissens berücksichtigt hat, so können wir uns auf keine Literatur berufen. Merkwürdig ist, daß die innere Identität des Systems der Erwerbsteuer mit dem Kataster der Grund- und Häusersteuer gar nirgends berührt wird. Die ganze Katastralsteuerliteratur bezieht sich ausschließlich auf die Grundsteuer. (S. *unten.*)

Die einzelnen directen Steuern.

Erste Art.

Die Vermögensteuer oder die allgemeine Productions- oder Kapitalsteuer.

Die einfachste Art, das vorhandene Kapital in seiner Ertragsfähigkeit zu messen und es danach zu besteuern, scheint die zu sein, daß man als Steuerobject das Kapital ohne weitere Unterscheidung aufstellt, seine Größe nach seinem Werthe als Ver-

mögen mißt und die Einheiten des Vermögens als Steuereinheiten annimmt, für die man alsdann einen bestimmten Steuerfuß feststellt und die Summe des Steuerbetrags damit für jedes einzelne Vermögen bemißt. Eine solche Steuer heißt eine Vermögenssteuer.

Die Vermögenssteuer setzt demnach voraus, daß alle verschiedenen Arten von Kapitalien, die in einem Vermögen zusammen vorhanden sind, zunächst auf eine gemeinschaftliche Einheit reducirt werden, welche dann das Maß der Steuereinheit sein muß. Diese Einheit ist nun, wie es schon im wirthschaftlichen Begriff des Vermögens liegt, der Werth aller Einzelkapitalien in Geld ausgedrückt. Die Höhe dieses Geldwerths der Kapitalien muß dabei durch Klassificirung und Schätzung für jede einzelne Art der vorhandenen Güterkapitalien genau bestimmt, oder es muß ein Preis der Kapitalien gefunden werden. Die natürliche Einheit aller so gefundenen einzelnen Geldwerthe der das Vermögen bildenden Kapitalien ist nun eine numerische Einheit des Decimalsystems, meistens die Einheit von hundert. Diese Einheit wird dann als das Maß der Steuerquelle gesetzt, oder es wird angenommen, daß je hundert vom Werthe der Kapitalien bestimmte Procente als Reinertrag geben; und von diesem nach Procenten berechneten Reinertrage wird dann wieder ein bestimmter Theil als Steuer festgestellt. Dieser Theil ist der Steuerfuß von der Steuereinheit bei der Vermögenssteuer. Der Vermögenssteuerkataster enthält demgemäß die Angabe und Messung der in jedem Vermögen vorhandenen Kapitalien, dann die Klassificirung und Schätzung jeder der letztern in Geld, die durchschnittliche Berechnung des Reinertrags, endlich die Angabe des Steuerfußes und in der letzten Rubrik die Bestimmung des daraus sich ergebenden Steuerbetrags für das Steuersubject oder den Eigenthümer des Vermögens.

Man sieht aus diesem Inhalt der Vermögenssteuer, daß sie durchaus keine eigenthümliche Steuer ist, wenn sie so eingerichtet werden soll, wie das rationelle System der Kapitalbesteuerung es fordert. Sie ist im Gegentheil gar nichts anderes als eine für das jedesmalige betreffende Steuersubject zusammengestellte einfache Addition aller einzelnen Arten der Kapitalsteuern. Im Grunde muß man daher sagen, daß es entweder keine Grund- und Gewerbsteuer oder keine Vermögenssteuer gibt; denn die ersten bilden eben die zweite, sobald sie addirt werden, und die

zweite enthält die erstern, sobald man sie auflöst. Es ist unmöglich, daß sie nebeneinander bestehen, wenn sie richtig eingerichtet sind; denn es gibt keine andere Art von Vermögen als die des Grundbesitzes und des gewerblichen Unternehmens, und deshalb kann auch die Messung, Schätzung, Klassificirung und Besteuerung durchaus keine verschiedene sein, wenn sie für beide richtig sein soll.

Der Begriff und die Einführung einer Vermögenssteuer als selbständiger Steuer hat deshalb einen andern Grund. Sie kann nur da vorkommen, wo man an die Stelle einer strengen und zuverlässigen Messung, Klassificirung und Schätzung der einzelnen Kapitalien eine oberflächliche Werthschätzung mit einem gleichfalls oberflächlich angenommenen Reinertrage setzt, sodaß der Steuerfuß und Steuerbetrag dabei den Charakter des Zufälligen und Willkürlichen unvermeidlich annehmen müssen. Eine Vermögenssteuer gehört daher vermöge dieses ihres Inhalts zu den unklaren und unfertigen Formen der Besteuerung. Sie kann nur da vorkommen, wo man noch keine genaue Katastrirung der vorhandenen Kapitalien hat; sie kann dieser voraufgehen, aber sie muß verschwinden, sowie die letztere auch nur zum Theil auftritt. Sie geht daher auch naturgemäß den eigentlichen Productionssteuern vorauf; wegen ihrer unvermeidlichen Ungenauigkeit ist sie nie von großer Dauer; wird sie aber neben den bestehenden Katastralsteuern auferlegt, so ist sie in der That die Erhöhung des Katastralsteuerfußes nach einem schlechtern Kataster als dem bestehenden.

Das Auftreten der Vermögenssteuer hat jedoch einen großen historischen Werth. Sie ist meistens die Form, in welcher das gewerbliche Kapital zuerst neben dem Grundkapital zu einer regelmäßigen, wenn auch sehr ungenauen, so doch principiell anerkannten Steuer auf Grundlage eines gleichfalls sehr willkürlichen, aber doch bereits systematisch gesuchten Steuerkatasters herbeigezogen wird. Sie bezeichnet daher den Punkt, auf dem das Kapital- oder Katastersteuersystem entsteht, zu welchem sie den nothwendigen, aber unfertigen Uebergang bildet. Aber sie hat weder einen rationellen noch einen praktischen dauernden Werth, und nur die Unklarheit über das eigentliche Wesen der Kapitalsteuern kann sie als eine selbständige wissenschaftliche Art der Steuern beibehalten lassen.

Die englische und französische Literatur kennen keine Vermögenssteuer in dem obigen Sinne; sie haben überhaupt kein Wort für Vermögen. Die Property tax in England war keine Vermögens-, sondern einfach eine Einkommensteuer (Income tax). In der deutschen Wissenschaft geht die Betrachtung derselben von der historischen Thatsache aus, daß ursprünglich in den Städten bei dem Mangel einer selbständigen Häuser- und Erwerbsteuer und bei einer unausgebildeten Verzehrungssteuer das ganze Vermögen als Steuerobject nach oberflächlichen Schätzungen ohne weitere Klassification angenommen und ein Steuerfuß für die Einheit von je hundert gesetzt wurde, der dann wieder nicht nach dem wahrscheinlichen Reinertrage, sondern vielmehr nach dem Bedarf der öffentlichen Kassen berechnet ward. Es leuchtet ein, daß dies die Elemente der directen Steuer, aber nur in sehr roher Weise enthielt. Sowie sich die einzelnen Arten der directen Steuern entwickelten, mußten die Vermögenssteuern allenthalben verschwinden, oder vielmehr sich in ihre vollkommenern Formen auflösen. Jetzt gibt es nirgends mehr Vermögenssteuern. Der Grund, weshalb die Literatur sie noch aufführt, beruht einfach darauf, daß man das Vermögen als Quelle der Einnahme ansieht und deshalb von einer Vermögenssteuer sprechen zu müssen glaubt als einer selbständigen Art der directen Steuern. Es ist dasselbe Verhältniß wie bei den Personalsteuern. Dasselbe schon bei Jakob, §. 566. Malchus (§. 39) erledigt die Frage unter Anführung der Literatur für die Vermögenssteuer, die übrigens unbedeutend ist. Das Beste, was über die Vermögenssteuer gesagt ist, ist noch immer Rau's Darstellung und Beurtheilung, „Finanzwissenschaft", II, §. 402 fg.; nur hätte er sie an die Spitze seiner Schätzungen statt an das Ende stellen müssen. Nach ihm bestehen noch einzelne Ueberreste derselben in einigen Schweizercantonen, §. 402 Note. Hock („Abgaben und Schulden") sagt gar nichts; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, Kap. 9 nichts Neues; Maurus, „Moderne Besteuerung", S. 115, hat nur die Eigenthümlichkeit, auch die allgemeine Vermögenssteuer als Art seiner Besteuerung des „Eigenthumsrechts" aufzuführen, als ob man ein Recht besteuern könne.

Zweite Art.

Die Grundsteuer.

I. Allgemeiner Begriff. Erste historische Gestalt.

Die Grundsteuern sind im allgemeinen diejenigen Steuern, deren Object entweder der Grund und Boden selbst ist, oder das, was mit der Production aus demselben unmittelbar und dauernd

zusammenhängt. Die Steuerquelle ist dabei der regelmäßige Reinertrag aus diesem festen Kapital, die Steuereinheit ein bestimmtes äußeres Maß des Objects; der Steuerfuß bestimmt sich nach dem Maße der Steuerquelle, und der Steuerbetrag ist die Summe der Steuerfuße, die das Steuersubject je nach der in der Zahl der Steuereinheiten gemessenen Größe seines festen Besitzes zu zahlen hat.

Die Grundsteuern haben daher einen gemeinschaftlichen Charakter. Sie fordern einen in der Messung möglichst genauen und in Klassificirung und Schätzung bei jeder Steuereinheit möglichst richtigen Kataster, und da das Object ein festes ist, so ist dieser Kataster auch wirklich herzustellen. Sie sind ferner, da das Object in seinem Umfange wenig wechselt und gleichfalls in seinem durchschnittlichen Reinertrage sich stets wesentlich gleichbleibt, diejenigen Steuern, welche den sichersten Theil der Staatseinnahmen bilden. Sie sind endlich, da hier das Object mit seinem Ertrage vorliegt, auch naturgemäß historisch die erste Art der Steuern. Durch alle diese Punkte nehmen sie die erste und wichtigste Stelle in jedem Steuersystem ein und erscheinen dem entsprechend auch als die historisch erste Form der directen Besteuerung.

Allein trotzdem hat es Jahrtausende gedauert, bis selbst diese Steuergruppe zu einem eigentlichen System in ihrer Besteuerung gelangt, und fast ein halbes Jahrhundert, bis das endlich entwickelte System zu seiner Verwirklichung gediehen ist. Gerade *sie* bieten daher den deutlichsten Beweis, wie außerordentlich langsam die Entwickelung von der an sich einfachen Thatsache zu einer organischen Gestaltung derselben vor sich geht. Die Geschichte der Grundsteuern ist dabei, da Object und Quelle dieser Steuern nie zweifelhaft gewesen, wesentlich die Geschichte der Steuereinheit und des Steuerkatasters einerseits, andererseits aber greift dieselbe tief in die Geschichte der socialen Gestaltung durch den auf der verfassungsmäßigen Stellung der gesellschaftlichen Elemente beruhenden Unterschied der steuerfreien und steuerbaren Grundbesitze ein und gehört dadurch zu den freilich noch immer nicht gehörig beachteten Erscheinungen der Wirkung, welche die Gesellschaftsordnung auf das öffentliche Recht hat. Dadurch gewinnt diese Geschichte einen ebenso reichen als interessanten Inhalt.

So einfach die Besteuerung des Grundes und Bodens zu sein scheint, so bietet dennoch ihre Geschichte eine Reihe tiefgreifender,

mit dem gesammten Staatsleben so eng zusammenhängender Umgestaltungen, daß man den Gang derselben wenigstens in seinen Grundzügen vor Augen haben muß, um die Bedeutung der gegenwärtigen Grundsteuersysteme und die Tragweite der Fragen, die mit ihr zusammenhängen, richtig übersehen zu können.

Die Grundsteuer ist die historisch erste Form rationeller Besteuerung, weil der Grund und Boden die historisch erste Form des festen, meßbaren Kapitals ist. Sie hat, wie ihre Grundlage, der Grund und Boden selbst, ursprünglich alle directen Steuern in sich geschlossen. Erst allmählich haben sich diese von ihr abgetrennt und sind zu selbständigen Steuern auf Häuser und Gewerbe geworden, und erst dadurch ward wiederum ein Kapitalsteuersystem möglich. Auch in dieser Beziehung sind nun die einzelnen Staaten untereinander verschieden; doch gehen gewisse gleichartige Grundlagen durch alle Steuergeschichten hindurch, die man im allgemeinen nicht schwer bezeichnen kann.

Das, was im Beginn der Geschlechterordnung die spätere Grundsteuer vertritt, ist der Zustand, in welchem die Steuer noch in der persönlichen Leistung des Grundbesitzers für die Aufgaben des Staats, das Gericht und das Heer erscheint. Der Grundbesitz ist gleich wie die Leistung; Heerbann und Gerichtsbann ordnen die letztere; eines Katasters bedarf man nicht. Die Steuereinheit ist die Hufe — huba, mansus.

Das zweite Stadium tritt ein durch die Eroberung und den Unterschied der freien und unfreien Grundstücke und Personen. Da die Unfreiheit die Unfähigkeit zu Waffendienst und Gerichtsstand enthält, so muß an die Stelle der Leistung an den Staat die Leistung an die den Unfreien selbst Vertretenden treten. Die Erscheinung des Census oder Zinses bezeichnet den Anfangspunkt dieser Leistung in Geld. Von diesem Punkte aus entsteht nun eine Reihe neuer Verhältnisse.

Der scharfe Unterschied der Freien und Unfreien dauert nicht lange. Eine sehr vielgestaltige Bewegung tritt ein, welche die große Klasse der Mittelfreien schafft. Das Princip der persönlichen Leistung an den Staat zieht sich auf den engen Kreis des Adels zurück. Die Grundbesitzungen desselben nehmen staatliche Rechte und Functionen als Eigenthum auf und bleiben steuerfrei. Deshalb heißen sie jetzt Grundherrschaften. Die Klasse der Mittel-

freien steuert, und zwar zum Theil in Pflichtigkeiten und Giebigkeiten, zum Theil in Geld; anfangs fast ausschließlich das erstere. Das Königthum erscheint selbst nur als die größte Grundherrlichkeit: nur wo es Grundherr ist, kann es Steuern fordern; die Klasse der Grundherren hat dem Staate nur die Waffendienste und den Gerichtsdienst zu leisten. So entstehen zwei Gruppen von Besitzungen in Beziehung auf die öffentlichen Leistungen, die Grundherren und die Pflichtigen, die letztern entweder dem eigenen Grundherrn oder dem Fürsten als Grundherrn verpflichtet. Die unabsehbare Mannichfaltigkeit von Verhältnissen, die daraus entsteht, ist, wenn auch in den Grundlagen überall gleich, im einzelnen kaum zu erschöpfen. Sie ist in allen Ländern Europas auf gleicher Basis verschieden; die Folgen reichen aber bis in die neueste Zeit.

Aus dieser verwirrten Gestaltung entwickelt sich allmählich in unsichern Umrissen ein System der öffentlichen Lasten und Leistungen, das wir das Lehnssteuersystem nennen können. Die Fürsten hatten zwar nicht die einzelnen Rechte der Grundherrlichkeit über die Grundherren, aber die fides, die anfänglich den einzigen Inhalt der Lehnspflicht bildete, erweiterte sich allmählich zu dem praktischen Inhalt, daß die Vasallen die Pflicht hatten, ihrem Fürsten als Lehnsherrn in seinen Kriegsunternehmungen auch mit wirthschaftlicher Unterstützung beizustehen. Doch war eine solche Unterstützung keine Pflicht, sondern erschien als eine frei*willige* Gabe der Vasallen an den Fürsten als obersten Lehnsherrn. Dieses Princip blieb, auch als die selbständigen Lehnsherren der einzelnen Länder verschwanden und die Landschaften dem Fürstenthum unmittelbar unterworfen wurden, ein Recht des Landes. Die Ausübung dieses Rechts bestand darin, daß der Fürst, jener Unterstützung bedürftig, die steuerfreien Grundherren bat, ihm einen Beitrag zu seinen Ausgaben freiwillig zu geben. Dies geschah auf den Landtagen. Der Landtag bewilligte diesen Beitrag als Geschenk an den Landesherrn und zwar von dem an sich steuerfreien Grunde; daneben konnte natürlich der Fürst auf seiner eigenen Grundherrlichkeit jede Steuer unmittelbar nach Ermessen auferlegen. Auf diese Weise entstanden allmählich zwei Systeme, die man sich klar vergegenwärtigen muß, um die spätere Entwickelung zu verstehen.

Das eine und ursprüngliche begriff diejenigen Ansässigen,

für welche der Landesfürst Grundherr war. Hier konnte derselbe die Höhe der Leistung oder Abgabe, die Einheit und die Form der Erhebung als Grundherr und einseitig bestimmen wie jeder andere Grundherr, soweit die Unterthanen der Klasse der Hörigen angehörten; bei der viel verschiedenen Klasse der Mittelfreien war dies einem großen Theile nach entweder ausdrücklich oder durch Herkommen geordnet. Natürlich war dieses System fast in allen Ländern verschieden; vermöge des gleichen Charakters kann man es jedoch das System der grundherrlichen Abgaben nennen.

Das zweite System nennen wir das der ständischen Grundsteuer. Diese Grundsteuer wurde von dem Landtage als Eine Summe dem Fürsten zugesagt. Dem Fürsten gegenüber war dabei der Landtag das Steuersubject, das ganze Land das Steuerobject. Die fürstliche Verwaltung hatte dabei nichts zu thun, als die ganze Summe, welche der Landtag bewilligt hatte, von den Beamten des Landtags in Empfang zu nehmen. Der Landtag hatte dafür das Recht, diese Summe wieder zu vertheilen („aufzubringen"). Er bestimmte daher die Steuerobjecte, die Grundherrschaften; er ordnete die Steuereinheit an, setzte den Steuerfuß fest und hatte die Erhebung der Steuer selbst zu besorgen. Diese ständische Bewilligung bildet daher den Uebergang von der ursprünglichen grundherrlichen Abgabe zum Princip und System der Grundsteuer. Sie enthielt daher sowol in der Bestimmung des Steuerbetrags als in der wirklichen Erhebung eine Selbstbesteuerung, die wiederum je nach den einzelnen Ländern sehr verschieden ausfiel. Zwar bietet die Grundsteuer jener Epoche ein ungemein verwirrtes Bild dar, das man damals ebenso wenig auf allen Punkten übersehen konnte, als man es jetzt noch darzustellen vermag; trotzdem wiederholte sich allenthalben bald eine und dieselbe Erscheinung, die zu der folgenden Epoche hinüberführte.

Anfänglich waren die ständischen Grundsteuern nur Ausnahmen. Mit der Regelmäßigkeit der landesherrlichen Bedürfnisse jedoch wurden die Anträge der Fürsten einerseits, die Bewilligungen der Stände andererseits gleichfalls immer regelmäßiger. Die ständische Grundsteuer ward dadurch selbst eine ordentliche; neben der ordentlichen entstand die außerordentliche, die bald noch allein den Charakter der frühern ganz freiwilligen Besteuerung

beibehielt, während die Bewilligung der ordentlichen Steuer höchstens zum Mittel ward, Wünsche und Beschwerden des Landtags vor den fürstlichen Thron zu bringen. Die Staatsverwaltung lernte daher mit Sicherheit auf diese Steuern, mindestens auf die ordentliche rechnen. Und da nun auf diese Weise die ganze Staatswirthschaft von der wirklichen Steuerzahlung abhängig ward, so mußte die Staatsverwaltung zuletzt ein unabweisbares Interesse daran gewinnen, daß die Ordnung dieser Steuer in Einheit, Fuß und Erhebung in richtigem Verhältniß zu der Production des Steuerobjects stehe; kurz sie mußte dahin gelangen, die Steuerkraft als Grundlage der wirthschaftlichen Existenz des Staats ins Auge zu fassen.

Dabei nun ergab sich, daß derjenige Theil des Grundsteuersystems, den wir die ständischen Steuern genannt haben, einer rationellen Ordnung ganz entbehre und daß mithin auch die Erhebung derselben ohne Controle von seiten der Regierung, die doch am Ende am meisten dabei interessirt war, vor sich gehe. Die Landtage hatten für die Aufbringung ihrer Landessteuer entweder überhaupt keine Steuereinheit und keinen Steuerfuß, oder, wo sie einen solchen annäherungsweise besaßen, da gab es kein Mittel, die Steuerumlegung, die durch die einzelnen Landtagsmitglieder geschah, zu überwachen. Die Folge war, daß die rechtlose Klasse der Pflichtigen, ohnehin schon durch die Lasten der Unfreiheit schwer leidend, die ungleich und unregelmäßig vertheilte Abgabenlast nicht zu tragen vermochte. Die öffentliche Last nahm nicht blos den gesammten Reinertrag, sondern bald noch mehr hinweg; die Landwirthschaft ging zurück und damit verminderten sich zuletzt auch die Einnahmen der Staatsverwaltung. Dazu kam eine Erhebung, welche durch verkehrte Einrichtung und Misbrauch die Lasten noch bedeutend erhöhte; Abhülfe ward immer nothwendiger, bis sie endlich durch die Regierungen geboten ward.

Den ersten Versuch dieser Abhülfe bieten die Steuerregulirungen, die meistens dem vorigen Jahrhundert angehören.

Es möge hier verstattet sein, die Bemerkung oder Klage Rau's zu wiederholen, daß uns nicht nur eine Geschichte der Finanzen überhaupt, sondern auch eine Geschichte der Grundsteuer mangelt. Die deutsche Reichs- und Rechtsgeschichte hat allerdings eine Menge Materialien gesammelt, und die Werke von Lang und Hüllmann enthalten einen

Versuch, das erste eine Art von Steuersystem, das zweite eine organische Geschichte seiner Entwickelung zu geben. Doch bleibt das Meiste zu thun übrig, und so müssen wir uns hier mit der obigen allgemeinen Form der Verbindung der socialen Entwickelung mit dem Grundsteuerwesen begnügen, für die Adam Smith in mancher Beziehung ein unübertreffliches Vorbild ist und in der ihm für die Steuern Hoffmann in seinem mehrfach erwähnten Werke in ebenso ausgezeichneter Weise gefolgt ist. Daß im übrigen die deutsche finanzielle Literatur den historischen Gesichtspunkt bei den einzelnen Steuern durch den rein rationellen ganz hat verdrängen lassen, ist gewiß nur ein Nachtheil für das Verständniß der Sache. Uebrigens hat Rau selbst (§. 316) eine Reihe von Angaben gemacht, die vielfach werthvoll sind. Doch läßt sich eine eigentliche Geschichte nicht ohne eine zusammenhängende Darstellung und zwar mit beständiger Beziehung auf das gesammte Steuersystem geben. Lang's „Historische Entwickelung der deutschen Steuerverfassung" ist zu wenig pragmatisch; einzelne Mittheilungen gibt es genug.

II. Entwickelung des Grundsteuerwesens bis zur Gegenwart.

Die eigentliche Geschichte der Grundsteuer beginnt nun auf dem Punkte, wo die Regierungen diese Besteuerung und damit die alten grundherrlichen Abgaben sowol als die ständischen Steuern in die Hand nehmen. Diese Geschichte ist nun keineswegs eine abgeschlossene. Wir müssen vielmehr der Ueberzeugung sein, daß wir noch mitten in derselben stehen. Die Thatsache, welche dies beweist, ist die große Verschiedenheit des ganzen Grundsteuerwesens in den einzelnen Theilen Europas, die sich auch hier am besten charakterisirt in dem specifischen Unterschied des Grundsteuersystems von England, Frankreich und Deutschland. Um dasselbe demnach als das, was es wirklich ist, als eine Einheit aufzufassen, bleibt nur Eins übrig. Man muß diese Verschiedenheiten historisch entstehen sehen. Und dies kann man hier wenigstens in seinen Grundzügen bezwecken.

Dabei nun muß man allerdings zwei große Epochen unterscheiden, die Zeit der Grundsteuerregulirungen, welche dem 18., und des Grundsteuerkatasters, welche dem 19. Jahrhundert gehört. Der Charakter und Verlauf beider Epochen ist im wesentlichen folgender.

a) Die Grundsteuerregulirungen.

17. und 18. Jahrhundert.

Sowie nämlich mit dem 17. Jahrhundert die Stellung und das Recht der alten ständischen Landschaften verschwindet, treten die Regierungen mit der Forderung auf, die bisher von den Ständen bewilligte Steuer als ein ihnen absolut zustehendes Recht anzuerkennen, und nirgends hat eine landschaftliche Corporation weder die Fähigkeit noch die Gewalt, diesen Standpunkt der Regierungen ernstlich zu bekämpfen. Damit aber konnte die bisherige Steuer ihre alte Gestalt nicht behalten. Die große Idee, welche der mit dem 17. Jahrhundert eigentlich erst entstehenden Gewalt der Regierung ihre Macht und ihren hohen civilisatorischen Hintergrund gab, die Gleichheit der Verpflichtung jedes Staatsangehörigen, dem Staate das Seinige zu leisten, fängt an ihre Wirkung auch in der Grundsteuer auszuüben, und bei aller Verschiedenheit dessen, was sich daraus ergab, hat die neue Grundsteuer den gemeinsamen Charakter einerseits der Gesetzlichkeit in Umlegung und Erhebung, und andererseits des Strebens nach Herbeiziehung aller Grundbesitzungen zur Tragung der Staatslast. Im allgemeinen ergibt sich daraus die leitende Thatsache für diese ganze Epoche. Die Entstehung und Fortbildung der Grundsteuer hängt aufs engste mit der Entwickelung der Regierungsgewalt überhaupt zusammen, und der leicht verständliche Grundsatz dafür ist, daß die Grundsteuer um so gründlicher regulirt wird, je freier die Regierung sich von der Herrschaft der ständischen Gewalten und Interessen zu halten vermag.

Eben daraus nun erklärt es sich, wie diese Grundsteuerregulirungen einen so höchst verschiedenen Verlauf und Erfolg in England, Frankreich und Deutschland gehabt haben.

Während nämlich in England die durchaus ständisch geartete Herrschaft des Parlaments eine rationelle Vertheilung der Grundsteuer noch unmöglich macht, und die letztere daher bei der einfachen gesetzlichen Normirung der alten Land-tax stehen bleibt, gelangt Frankreich mitten in seiner finanziellen Verzweiflung zwar zum Bewußtsein der Nothwendigkeit einer gründlichen Reform

der Grundsteuer, aber nicht zur Durchführung derselben, da das absolute Königthum ausschließlich in den Händen der höhern Stände ist. Die wahre Reform der Grundsteuer erwartet hier daher die Revolution. In Oesterreich dagegen geht die Regierung schon mit dem Anfang des 18. Jahrhunderts in der Grundsteuerregulirung allen europäischen Staaten in glänzender Weise voran, während Preußen, ohne an die Principien der ständischen Grundsteuern zu rütteln, sich durch strenge administrative Ordnung des Erhebungswesens auszeichnet. In den übrigen deutschen Staaten kommt es zu keiner durchgreifenden Gesetzgebung, sodaß hier ein sehr verschiedener, aber sehr wenig bekannter Zustand sich bis auf die neuere Zeit erhielt. Die ganze Epoche der Regulirungen macht daher auf jedem Punkte den Eindruck eines unfertigen, aber in seinem Princip bedeutungsvollen Ueberganges zum 19. Jahrhundert.

Betrachtet man nun den Gesammtcharakter dieser ersten Regulirungen, so ist derselbe im allgemeinen der Mangel an einer eigentlichen Messung des Grund und Bodens, sowie an einer regelmäßigen Klassification und Schätzung der Steuereinheiten; die letztere wird sehr häufig durch Selbstschätzung ersetzt. Sie halten ferner den Unterschied zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Grundstücken fest, jedoch nicht als volle Befreiung der erstern, sondern meistens so, daß sie die Steuerpflicht der erstern als Grundsatz annehmen, nur daß sie für dieselben theils andere Steuerobjecte, theils auch andere Steuereinheiten und Steuerfuße als für die letztern aufstellen. Sie bilden daher nicht so sehr ein neues System, als sie vielmehr das doppelte alte System ordnen und deshalb auch als Regulirungen der grundherrlichen Steuer einerseits und der lehnsherrlichen andererseits erscheinen. Sie haben ferner miteinander gemein, daß sie die Häuser- und Gewerbsteuer noch von der Grundsteuer nicht getrennt haben; allein indem sie dieselben als selbständige Factoren in die Schätzung der Steuerkraft hineinziehen, bilden sie doch den ersten Schritt zur Entwickelung einer selbständigen Berechnung und Besteuerung derselben. Endlich setzen sie, indem sie vermöge dieser Schätzungen einen festen Steuerbetrag für jedes Steuerobject aufstellen und meistens auch die Steuererhebung ordnen, der Willkür in der Einzelbesteuerung und dem aussaugenden Steuererhebungssystem der frühern Zeit

ein Ziel. Allein zu einem festen System kommt doch erst die folgende Epoche.

England. Allerdings ist, wie Vocke richtig entwickelt, die alte englische Land tax nicht blos eine Grundsteuer, sondern zugleich eine Vermögenssteuer, die sich aber schon früher zur eigentlichen Grundsteuer in Verbindung mit Renten- und Erwerbsteuer entwickelt, obgleich sie den Keim der ganzen Income tax schon von Anfang an in sich trägt. Allein diese Land tax hatte eben vermöge dieser Verschmelzung mit der Steuer auf dem beweglichen Vermögen niemals eine feste rationelle Grundlage. Sie ist von jeher eine katasterlose Grundsteuer gewesen, und hat daher von dem Augenblicke an, wo sich die Gesetzgebung derselben bemächtigte, auch rechtlich den Charakter einer Hypothek, das ist eine Verpflichtung ohne Rücksicht auf den wirklichen Ertrag des Steuerobjects, angenommen. S. die kurze und klare historische Begründung bei Blackstone, I, 309. Die Steuereinheit war kein Grundmaß, sondern ein geschätztes, aber auf keiner Vermessung beruhendes Einkommen von 1 Pfd. St. mit 1 Schill. als Steuerfuß. Sie ward periodisch bewilligt (Blackstone, I, 8). Daher auch Verschiedenheit des Steuerfußes. Folge war nun so große Ungleichheit, daß die feste Regulirung der Steuer durch das Hauptgesetz 38, Geo. III, 5 eingeführt ward. Dieses Gesetz ist der Vorläufer der Income tax und ausführlich mitgetheilt bei Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", II, 789 fg. Nur muß man eben festhalten, daß schon dieses Gesetz die Grundsteuer wie in Kap. IV regelt, während die Erwerbsbesteuerung daneben besteht. S. auch Rau, II, 26 und 315 sowie Hübner, „Berichte des statistischen Centralbureaus" (Berlin 1858), S. 133, der das letztere Moment übersieht. Gerade diese Nichtberücksichtigung der Bemessung der Steuer machte es möglich, im Jahre 1798 die Ablösbarkeit dieser Land tax gesetzlich einzuführen, wovon vielfach Gebrauch gemacht ist; ebenso erklärt es sich nur daraus, daß die Land tax ohne Einfluß auf die Income tax trotz ihrer formellen und materiellen Analogie geblieben ist. Vocke, S. 502. Das Gesetz 38, Geo. III, 5 ist daher in dem Theil, der die Grundsteuer betrifft, als die englische Grundsteuerregulirung anzusehen; sein Nachfolger, die Income tax, ist ebenso kein selbständiges Grundsteuergesetz, sondern gleichfalls eine Verbindung mit der Renten- und Erwerbsteuer. (S. unten.)

Frankreich ist, wie gesagt, auch nicht einmal zu einer Grundsteuerregulirung gelangt, aber es hat dafür zuerst ein theoretisches System derselben aufgestellt. Vauban's „Dixme royale" ist im Grunde nichts anderes als eine solche Grundsteuerregulirung, freilich auf ständischer Grundlage, während die einzige Steuer Quesnay's das Princip der Vertretung aller Steuern durch die Grundsteuer enthält, was aber, ohne Verständniß des Katasters aufgestellt, im Sinne der Finanzwissenschaft mehr ein geistreicher Gedanke als ein praktischer Vorschlag

war. Die Französische Revolution ging dann nach dem Muster der österreichischen Gesetzgebung zur eigentlichen Katastrirung über, wo wir ihr wieder begegnen werden. Ganz anders war der Verlauf in Oesterreich.

In Oesterreich hatten schon im 17. Jahrhundert einige Versuche zur Regulirung stattgefunden, bis das Censimento Milanese als der erste große Act einer förmlichen Katastralbesteuerung auftrat. Frühere Versuche zu Prag (1542) und Bruck a. d. Mur (1578). In der letztern Versammlung ward schon der Grundsatz aufgestellt, daß jede Realität geschätzt und der 60. Theil vom Schätzungswerth als Grundsteuer angenommen werden solle. Das Censimento Milanese ward durch Patent vom 7. Sept. 1718 begründet, welches die Giunta einsetzte. Grundsätze des Verfahrens: Messung nach Perticha (182 wiener Quadratklafter); Erhebung der culturfähigen Grundstücke, der Häuser und der Momente der Ertragsschätzung (Pachtzins, Verkaufspreis und Erträgnisse). Dann die Einschätzung, wozu 1725—26 eine eigene Schätzungscommission niedergesetzt wurde. Diese klassificirte zuerst die gemessenen Grundstücke in drei Klassen; die vierte bildete das unurbare Land. Dann die Feststellung des Reinertrags durch Ermittelung der Cultur- und Unterhaltskosten. Dann die Einschätzung der einzelnen Grundstücke, mit Bekanntmachung derselben, unter Zulassung von Individual-Reclamationen. Die Arbeiten wurden 1733 durch den Krieg unterbrochen und erst 1749 wieder aufgenommen; die definitive Annahme erfolgte 1750; die letzte peremtorische Frist für Reclamationen ward 1759 geschlossen und die Einführung 1760 bestimmt. Dieses Censimento Milanese ist die erste und fast vollkommene Einführung der Katastrirung und kann als Muster für alle folgenden angesehen werden. Es ist zu bemerken, daß sich gegen dieselbe niemals Bedenken erhoben haben. Die zweite Regulirung war die von Maria Theresia, die auf Grundlage eines Patents vom 2. März 1713 eingeleitet ward, nach welchem alle Geistlichen, Obrigkeiten, Städte und Unterthanen eine Selbstschätzung zum Zwecke der Steuer vornehmen sollten. Die zur Prüfung eingesetzte Commission arbeitete bis 1747; nach ihren Elaboraten erfolgte die Regulirung von 1748. Princip: jedes Land solle seine bisherige Steuer aufbringen; diese Steuer solle nach den Grundstücken vertheilt werden; dabei Unterscheidung zwischen den steuerfreien oder grundherrlichen Besitzungen und den bäuerlichen (Dominical- und Rusticalkataster). Vermessung fand nicht statt, sondern nur Selbstschätzung. Der Kataster enthielt nicht blos den Grund und Boden, sondern auch die Gebäude und die Realgewerbe. Abschluß 1756. Vgl. auch Rau, II, 55. Der Kataster selbst war natürlich höchst ungenau und der Charakter der Unterscheidung zwischen beiden Arten von Grundstücken, den freien und unfreien, machte jede gute Vertheilung unmöglich. Dieser folgte die Josephinische Steuerregulirung, die zuerst den Reinertrag zum selbständigen Steuerobject er-

hob und das Princip der vollen Gleichheit der Besteuerung aussprach (Patent vom 20. April 1785; „daß jede Provinz, jede Gemeinde und jeder einzelne Grundbesitzer nach Verhältniß des Nutzens von seinem Grunde in gleichem Maße zum Staatserforderniß beitragen müsse"). Zugleich sollte das Ganze vermessen werden; doch geschah die Vermessung durch die Gemeinden selbst in ziemlich roher Weise. Maß: das Joch von 1600 wiener Quatratklafter; dann Selbstschätzung; dann die Contributionssumme der Provinz als Steuerbetrag des Landes nach dem Rohertrag vertheilt und die Culturkosten abgezogen. Wesentlich war dabei der zuerst hier durchgeführte Grundsatz, daß nicht mehr die Grundherren, sondern die Steuereinnehmer die Ausschreibung und Erhebung der Steuern haben sollen. Die Einführung dieses Katasters und seines Princips der Steuergleichheit stieß aber auf den Widerstand aller Grundherrlichkeiten; daher geschah sie nur an einzelnen Orten und ward schon 1792 wieder aufgehoben. Vgl. Rau, II, §. 52. Im Jahre 1810 begannen dann die Vorarbeiten für den gegenwärtigen Kataster. So ist das 18. Jahrhundert in Oesterreich für die Geschichte der Grundsteuer hochwichtig; es dürfte kaum in irgendeinem andern Lande so viel theils geschehen, theils versucht sein. Zu bemerken ist dabei, daß Ungarn mit den damaligen Nebenländern sich von allen diesen Versuchen grundsätzlich ausschloß und daher seine alten, in hohem Grade unbilligen Grundsteuerzustände beibehielt.

In Preußen hat das vorige Jahrhundert sich aus dem Bereiche der historischen Gestalt der Grundsteuer nicht zu erheben vermocht; Preußen ist erst 1810 dem Anstoße zu einer rationellen Besteuerung des Grundkapitals gefolgt. Das Gesetz vom 27. Oct. 1810 sprach die Aufhebung aller Grundsteuerbefreiungen aus, hat aber das erste Princip, die Steuergleichheit, unter allen Mächten Europas bisjetzt allein nicht einmal grundsätzlich ganz durchführen können. S. Reden, „Staatshaushalt des preußischen Staats", S. 253. L. Kühne, „Ueber den Gesetzentwurf, betreffend die Grundsteuerbefreiungen" (1849). Die Verordnung vom 27. Juli 1808 hat die Grundbesitze und Ablösung der Domänenbauern zwar geregelt; dennoch bestehen noch immer die größten Unterschiede. S. den folgenden Paragraphen. Oesfeld, „Preußen", S. 80 fg., führt für die östlichen Provinzen sechs verschiedene Grundsteuerverfassungen auf; für die westlichen Provinzen ist die Katastralgrundsteuer durchgeführt, die unter der Napoleonischen Zeit begonnen und durch Gesetz vom 21. Jan. 1839 definitiv geregelt ward (von Struensee, „Die Grundsteuer mit besonderer Beziehung auf die königlich preußischen Staaten", 1850), sodaß Preußen mit seinem Osten der Epoche der Regulirungen, mit seinem Westen der Epoche der Katastrirung angehört. Es ist wol zum Theil die strenge amtliche Regelung der bestehenden Steuer, zum Theil aber auch die Nothwendigkeit, das historische Steuerrecht seiner

successive annectirten Provinzen schonend anzuerkennen, welche den Gedanken sowol einer Katastrirung als den einer vollen Steuerfreiheit für Preußen ausschloß. Von der Grundsteuergeschichte der übrigen deutschen Staaten wissen wir, einzelne zerstreute Notizen ausgenommen, auch aus dem vorigen Jahrhundert nicht viel; allerdings kann eine Geschichte nicht ohne das System aufgestellt werden; jene Notizen sind, für sich betrachtet, ziemlich werthlos.

b) Die Grundsteuer-Kataster.

19. Jahrhundert.

Will man nun diejenige Form der Grundsteuer, welche wir als die Katastralbesteuerung derselben bezeichnen, in ihrem ganzen Umfange verstehen, so darf man zwar die formale Begriffsbestimmung voraussenden, muß aber zugleich von höherm Gesichtspunkte aus die vielfach verschiedene Gestalt erklären, welche diese Steuer durch den Entwickelungsgang der neuern Geschichte in den einzelnen Staaten Europas angenommen hat.

Mit der Herstellung der Gleichheit aller Staatsangehörigen vor dem Gesetze mußte allmählich der wichtigste von den Grundsteuerregulirungen noch beibehaltene Rest des alten doppelten Grundsteuersystems, der Unterschied der steuerfreien und steuerpflichtigen Grundstücke und der darauf gebaute Unterschied der Steuerfuße und der Steuerbeträge, wegfallen. Die Gleichheit in Recht und Pflicht forderte demnach auch eine Gleichheit in den Leistungen an den Staat, und diese konnte nur erreicht werden durch die Herstellung eines vollkommen gleichen Maßes für die Steuereinheit, die Steuerquelle und den Steuerfuß der Grundsteuer, sowie durch die Einführung vollkommen gleicher Grundsätze für die Steuererhebung. Die Ausführung dieser großen, ihrer Natur nach den gesammten Grundbesitz der Staaten umfassenden Aufgabe bildete die Herstellung des Grundsteuerkatasters. Das ist dasjenige, was wir als den formalen Begriff des Grundsteuerkatasters und seiner Entwickelung aus der Grundsteuerregulirung hinstellen können.

Wesentlich verschieden aber gestaltet sich dieselbe bei den einzelnen großen Culturvölkern.

England zuerst zeichnet sich dadurch aus, daß es die Besteuerung des Grundes und Bodens nicht auf einen eigentlichen Kataster

basirt, sondern auch im 19. Jahrhundert seine Grundsteuer als einen Theil der Einkommensteuer hinstellt, sodaß die Grundbesteuerung hier nicht besondern Bestimmungen über die Messung und Schätzung, sondern nur den allgemeinen Vorschriften zur Feststellung des Einkommens unterliegt. Die Grundbesteuerung Englands ist der große Versuch der europäischen Grundsteuer, das unbewegliche Kapital in seinem Einkommen ohne allen Kataster, und zwar einseitig auf Grundlage der Selbstbesteuerung zu besteuern, und daneben auch keinen festen Steuerfuß zu bestimmen, sondern den letztern, je nach den wechselnden Bedürfnissen der Finanzperiode, durch das Parlament bewilligen zu lassen. Die Form der Grundsteuer ist daher die einfache Aufnahme in die Land- and Property-tax in unmittelbarer Verbindung mit der Renten- und Erwerbsteuer; alle drei Steuern sind nur Anwendungen derselben Grundsätze; und so erscheint der leitende Grundgedanke für Englands Grundsteuer, daß die englische Gesetzgebung auch jetzt noch gar keine selbständige Grundsteuer kennt, sondern daß England in seiner Income-tax sein allgemeines directes Steuersystem besitzt, von welchem die katasterlose Grundsteuer nichts als Eine bestimmte Anwendung bildet, während auch die andern directen Steuern ebenso wenig einen Kataster als Grundlage haben. Daher ist die englische Grundsteuer so wenig mit der continentalen zu vergleichen, da das Steuerbekenntniß die Stelle des Katasters, und die Parlamentsbewilligung die Stelle des festen Katastersteuerfußes vertritt. So ist auch die englische Income-tax aus denselben allgemeinen Elementen entstanden wie die Katastralgrundsteuer des Continents. Allein dennoch ist diese englische Form der Grundsteuer gewiß nicht die richtige.

Denn es ist kein Zweifel, daß alle Mängel der Selbstbesteuerung gerade bei der Grundsteuer so gut wie bei allen Steuern *eintreten*, aber nur bei der Grundsteuer durch eine Kataster, soviel es überhaupt möglich ist, vermieden werden köonen. Bei dem System der englischen Grundbesteuerung nach den Grundsätzen der Income-tax fehlt die Messung und damit das Moment der objectiven Wahrheit, an deren Stelle der Kampf der subjectiven Wahrhaftigkeit mit Irrthum und Interesse gesetzt wird. Keine nachträgliche Schätzung kann vermeiden, daß dabei nicht die größten Irrungen vorkommen, und die Geschichte der englischen Erträgnisse aus der Grundsteuer bestätigt uns, daß ohne ein Kataster ein richtiges subjectives Urtheil nicht gefunden werden kann. Wir müssen daher das englische Grundsteuerprincip, die Einkommenschätzung ohne Kataster, für ein höchst unvollkommenes halten.

Frankreich. Wesentlich anders ist das System Frankreichs, das in seiner Grundlage eine Vermischung des englischen und deutschen Princips ist. Es ist begonnen auf Grundlage der englischen Grundsteuer und dann übergegangen zur deutschen, ohne das erste ganz zu verstehen und ohne das zweite gründlich durchzuführen. Die Fran-

zösische Revolution warf mit der ständischen Gesellschaft auch das ganze ständische Steuersystem um, und da sich außer den Physiokraten niemand mit dem Steuerwesen beschäftigt hatte, so war es natürlich, daß die Constituante auf die Theorie derselben zurückgriff. So entstand das, was wir das Eigenthümliche der französischen Grundsteuer nennen müssen. Man versuchte die Grundsteuer als einzige Steuer einzuführen. Daraus entstand ein einfaches System. Anstatt die Grundstücke nach ihrem Ertrage zu besteuern, bestimmte man den Gesammtbedarf der ganzen Staatswirthschaft, und legte nun diesen Gesammtbedarf auf alle Grundstücke um, vertheilte denselben an die neugebildeten Departements, mit der Aufgabe, die auf sie entfallende Summe an die Gemeinden, und durch diese wieder an die Einzelnen zu vertheilen. Dieses Princip ward schon durch Gesetz vom 23. Nov. 1791 eingeführt; dasselbe nahm einen Gesammtreinertrag von 1200 Mill. Frcs. in Frankreich an, wovon 240 Mill. als Steuer zu zahlen waren. Natürlich kam das Gesetz so gut als gar nicht während der ersten Revolution zur Ausführung. Erst das Gesetz vom 3. Nov. 1798 brachte insofern etwas Ordnung hinein, als wenigstens die Steuerobjecte und die Steuerbefreiungen, sowie das Verfahren bei der Einschätzung bestimmt wurden. Grundgedanke blieb jedoch noch immer der englische einer bloßen Schätzung des Einkommens, ohne die feste Grundlage eines Katasters. Die rasche Entwickelung der indirecten Steuern zwang dann allerdings zur Einführung eines förmlichen Katasters mit einem dem österreichischen im wesentlichen nachgebildeten Katastralverfahren durch Gesetz vom 15. Nov. 1807; allein natürlich konnte diese Aufgabe nicht in kurzer Zeit erledigt werden, und ist noch jetzt nicht erledigt, sodaß im Laufe der Katastrirung die Ertragsschätzungen für die zuerst geschätzten Grundstücke selbst falsch geworden sind, was mehrfache Angriffe auf die Katastralbesteuerung an sich hervorrief. Die gegenwärtige Grundsteuer Frankreichs besteht daher aus beiden Systemen, einerseits nach dem Gesetze von 1798, und andererseits da, wo der Kataster eingeführt ist, unter Zugrundelegung desselben. Erste deutsche Darstellung bei Benzenberg, „Ueber den Kataster", 1818. Die Geschichte des Katasters bei Block, „Dict. de l'adm. v. Cadastre", das Verfahren vortrefflich bei Hock, „Finanzwissenschaft Frankreichs", S. 161 fg. Vgl. Knies, „Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1858" und Wirth, „Nationalökonomie", II, 406. Weit besser Malchus, „Finanzwissenschaft", I, 209 und Lotz, „Staatswirthschaftslehre", III, 242 fg.

Einen andern Charakter hat wieder die Geschichte und die gegenwärtige Gestalt der Grundsteuer in **Preußen**, seit es mit dem Pariser Frieden seine neue Gestalt gewonnen hat. Auch hier muß man festhalten, daß Preußen damals noch aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen bestand, den rheinischen Provinzen, die man wieder von Frankreich losgerissen hatte, und dem diesrheinischen Preußen. In Rheinpreußen

galt das französische Grundsteuerrecht, und zwar Besteuerung nach dem Kataster, gleiche Steuerpflicht für alle Besitzungen; im übrigen Preußen dagegen war die historische Grundsteuer beibehalten, und namentlich die Steuerbefreiung der Rittergüter nicht angetastet. Die Grundlage beider Systeme war so tief verschieden, daß innerhalb der sonst so streng administrativ centralisirten preußischen Monarchie ein Kampf zwischen beiden unausbleiblich war. Die erste große Erscheinung dieses Kampfes war das Finanzedict vom 27. Oct. 1810, welches, noch ohne alle Rücksicht auf die Einführung eines Katasters, die Aufhebung der Steuerbefreiungen als Grundsatz aufstellte, was das Edict vom 7. Sept. 1811 allerdings festhielt. Allein zur praktischen Ausführung kamen beide Gesetze nicht. Erst nach der Neugestaltung der Monarchie begann die zweite Periode der Grundsteuergesetzgebung, deren Ausdruck das Gesetz vom 20. Mai 1820 war. Das Gesetz legte den Unterschied der West- und der Ostprovinzen zu Grunde. Westpreußen behielt das französische Princip und System. Der Kataster wurde ausdrücklich anerkannt (Gesetz vom 26. Juli 1820), zum Theil weiter durchgeführt, durch Gesetz vom 21. Jan. 1839 periodischen Revisionen unterworfen und diese dann durch die leitende Verordnung vom 14. Oct. 1844 genauer geordnet; namentlich sind später die Verordnungen vom 15. März und 7. Mai 1858 über das Verfahren bei Aenderungen des Katasters erlassen. Vgl. Wagner, „Das Entstehen und die Fortführung des rheinisch-westfälischen Katasters, 1855 mit Nachtrag von 1860". Ostpreußen dagegen behielt in allem Wesentlichen seine alte Grundsteuer mit den ständischen Befreiungen bei, und die natürliche Folge war eine allgemeine Klage über die Ungleichheit der Steuer, und die immer deutlichere Erkenntniß, daß dieser Steuerzustand *nicht* dauernd sein könne. Sowie daher das Jahr 1848 kam, *begann mit* dem Kampfe gegen diesen Zustand die dritte Epoche der preußischen Grundsteuer. Sie beginnt mit der Vorlage vom 20. Juli 1848 an die Nationalversammlung, betreffend die Gleichheit der Grundsteuer auf Grundlage eines allgemeinen Steuerkatasters und Aufhebung der Steuerbefreiungen; die daraus hervorgehenden Gesetzentwürfe kamen jedoch nicht zur Ausführung, wohl aber erkannte die Octoberverfassung von 1849 Art. 100 die Nothwendigkeit einer Revision der Steuergesetzgebung. Dem entsprechend erging das Gesetz vom 24. Febr. 1850, betreffend die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen; jedoch zu einer wesentlichen Grundbesteuerung gelangte Preußen erst durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 (nebst Gesetz über Entschädigung für die Aufhebung der Steuerbefreiung und Einführung der Gebäudesteuer), welche für den ganzen Umfang der Monarchie ergangen und mit dem 1. Jan. 1865 in Kraft getreten sind. Die Basis dieser Grundbesteuerung ist die Aufstellung eines Gesammtbetrags von 10 Mill. Thaler, welche an die Provinzen und von diesen an die einzelnen Theile umgelegt werden, und zwar auf Grundlage einer amtlich genau

vorgeschriebenen und vollzogenen Einschätzung; nur bei den Westprovinzen „auf Unterlage des Katasters"; für die Ostprovinzen wird nach §. 8 noch ein besonderes Gesetz zu erwarten sein. So ist das französische Princip der Hauptsteuersumme mit dem englischen der individuellen Schätzung verbunden, und zugleich der Kataster im Westen gültig; es ist klar, daß hier noch kein definitiver Abschluß gefunden ist. Vgl. Bergius, „Preußen in statistischer Beziehung", S. 12. Reden, a. a. O., S. 265 fg. Ueber den Charakter der frühern Grundsteuer s. Hoffmann, „Steuern", S. 123 fg.; Franz, „Preußischer Staat", S. 533.

Für die übrigen Theile Deutschlands entlehnen wir auch eine allerdings sehr schwer zu gewinnende Uebersicht. Die Grundsteuer für Würtemberg kurz und nicht sehr klar bei Herdegen, „Würtembergischer Staatshaushalt", S. 325—327. Neues Gesetz vom 8. Juli 1824; durch die Verbindung mit der Gewerbsteuer wird das eigentliche Grundsteuersystem sehr schwer faßlich; Grundlage ist jedoch ein Kataster mit Reinertragsberechnung. Für Baden s. Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden, 1863", §. 263 fg. Erste Grundsteuerordnung vom 20. Juli 1810, nach welcher noch jetzt die Grundsteuer im wesentlichen erhoben wird. Ein Kataster fehlt noch immer. Die Grundsteuer in Sachsen vortrefflich historisch dargestellt in der „Zeitschrift des statistischen Bureau", 1858, Nr. 1. Statistische Ergebnisse ebend. Nr. 2 u. 3. Auch hier ist das Princip der Gleichheit und der Katastrirung noch nicht durchgeführt; die Grundsteuer Sachsens hat den Charakter der Grundsteuer des östlichen Preußens. In Baiern ist das Gesetz vom 25. Aug. 1828 die Grundlage. Die Vermessung und Katastrirung umfaßt das ganze Land; die Grundsätze der Klassification sind nicht wesentlich von den allgemeinen verschieden; die Einschätzung geschieht durch Zusammenwirken von Selbstbekenntniß und Ertragsermittelung; eigenthümlich ist jedoch hier, daß die Steuereinheit der Scheffel Korn Rohertrag, und zwar zu dem festen Preise von 8 Gulden, der Steuerfuß 1 Kr. von je einem Scheffel ist. Hauf, „Bairische Gesetzgebung", S. 521 fg.

Eine wissenschaftliche Behandlung des Grundsteuerwesens in Deutschland fehlt uns noch gänzlich.

Um so klarer und bestimmter ist die Grundsteuergesetzgebung Oesterreichs, die sich in ganz organischer Weise an die Grundsteuerregulirungen des 18. Jahrhunderts anschließt. Der Gedanke war trotz der Aufhebung des Josephinischen Gesetzwesens nicht aufgegeben. Man schloß sich daher schon während der Kriege mit Frankreich an frühere Gesetzgeber, namentlich an das Censimento wieder an. Schon am 20. Aug. 1810 ward eine Steuerregulirungs-Hofcommission eingesetzt, deren Arbeiten durch die Kriege unmöglich gemacht wurden. Das Decret vom 23. Dec. 1817 leitete die Einführung des eigentlichen oder stabilen Grundkatasters ein, dessen Aufgabe es sein soll,

in allen Theilen der Monarchie auf Grundlage gleichmäßiger Vermessung, Klassification und Schätzung eine vollständige Gleichheit der Besteuerung hervorzubringen. Errichtung einer eigenen Behörde dafür. Grundlage des Maßes das Joch zu 1600 wiener Quadratklaftern. Klassification in vier Klassen. Einschätzung unter Zuziehung von Gemeindevertretern. Steuerfuß nach dem Reinertrage und der bisherigen Steuer durchschnittlich festgestellt mit 16. Proc. des Reinertrags. Einhebung durch die Steuerämter. Einführung begonnen seit 1834 (Niederösterreich) und 1840 (deutsche Kronländer), Ausdehnung seit 1849. Bis dahin das Grundsteuerprovisorium vom 1. Mai 1819, wirksam seit 1821. Vgl. über das Einzelne die „Tafeln zur Statistik des Steuerwesens" (1858), namentlich die Einleitung mit einer außerordentlich lichtvollen Darlegung des gegenwärtigen noch keineswegs vollendeten Katastralsteuerwesens in Oesterreich und der bisher noch geltenden einzelnen Grundsteuern. Die genaue Angabe über das Katastralverfahren bei Kreuzer, „Oesterreichisches Steuerwesen", Buch II. Kurz und gut dargestellt von Chlupp, „Systematisches Handbuch der directen Steuern im Kaiserstaat Oesterreich", 2. Aufl., 1856, §. 12 fg. Der Charakter des österreichischen Grundsteuerwesens ist dabei ein klar ausgesprochener. Einerseits kennt die österreichische Grundsteuer nicht die Bestimmung eines Gesammtertrages für einzelne Landestheile, sondern ist eine streng durchgeführte individuelle Vermessung und Vorschreibung der Grundsteuer; andererseits ist die Berechnung des Reinertrags auf die einzelnen Perioden zurückgeführt, und der Kataster ist daher ein grundsätzlich durchgeführter Periodenkataster mit all seinen Vortheilen und Nachtheilen, sodaß wir diese österreichische Katastralbesteuerung als das Hauptmuster für das Folgende festhalten, an welchem das neue Gesetz von 1869 nichts Wesentliches geändert hat; abgesehen davon, daß seine Einführung wol noch einige Zeit erfordern dürfte. Faßt man nun die obigen Darstellungen zusammen, so kann man sagen, daß die großen Culturvölker eigentlich alle Formen der Grundsteuer bei sich entwickelt haben. Eine systematische Darstellung dieser Grundsteuer hat daher die schwierige Aufgabe, alle diese verschiedenen Verhältnisse unter den gemeinsamen höhern Gesichtspunkt zu bringen, wobei die bisherige Literatur nicht ausreichen dürfte.

Schon seit dem Anfange dieses Jahrhunderts hat sich eine selbständige und ziemlich reiche Literatur über die ganze Grundsteuerfrage entwickelt, die sich bis zum heutigen Tage, ohne neues Resultat zu fördern, fortgesetzt hat. Namentlich die preußische Bewegung auf dem Gebiete der Grundsteuer hat dazu Veranlassung gegeben. Man kann dabei verschiedene Richtungen scheiden. Die eine begnügt sich wesentlich damit, das Verhältniß der Grundsteuer zur Grundrente (namentlich nach Ricardo) zu untersuchen, und gelangt in ihren äußersten Spitzen zu dem Grundsatze, daß jede Grundsteuer unverändert bleiben solle. Prittwitz, „Theorie der Steuern", S. 132; Bülow-

Cummerow, „Preußen", II, 181. Zur Geltung konnte diese Ansicht natürlich nicht gelangen. Eine zweite Richtung ist die, welche sich gegen die Katastralsteuer als solche erklärt, weil sie kein wahres Bild von den Reinertragsverhältnissen geben kann; namentlich Hock in seiner „Finanzwissenschaft Frankreichs" und später in seinen „Abgaben und Schulden", S. 188; aus der bloßen Negation kommt diese Auffassung nicht heraus. Die dritte ist die gewöhnliche theoretische, welche alle Systeme nebeneinanderstellt, jedes für sich kritisirt, selbst keins aufstellt, und es uns so möglich macht, viel zu lernen, aber wenig zu ändern. Dahin gehören die für jeden einzelnen Punkt in der ganzen Grundbesteuerung hochwichtigen Arbeiten von Jakob, Lotz, Malchus, Rau und selbst Hoffmann. Vielleicht nun, daß es gelingt, im Folgenden ein positives alle Verhältnisse umfassendes Bild aufzustellen.

III. Die Grundsteuersysteme.

Die Schwierigkeit bei der richtigen Beurtheilung der Grundsteuer scheint wol vor allen Dingen darauf zu beruhen, daß man die verschiedenen Formen als unvereinbar nebeneinanderstellt. Man wird daher nur dann zu einem Resultate kommen, wenn man den einheitlichen Zweck als die herrschende Hauptsache festhält und dann die Frage verfolgt, welchen Werth jene verschiedenen Grundsteuerformen für diesen Zweck haben.

Danach ergeben sich folgende Gesichtspunkte:

Die Grundsteuer soll zuerst den Reinertrag des Grundes und Bodens als eine selbständige Werthziffer feststellen. Um das vollständig zu können, sind offenbar zwei wesentlich verschiedene Operationen nothwendig. Die erste dieser Operationen ist die Messung des Grundes und Bodens und die Bestimmung seiner Productionsarten. Die zweite ist die Feststellung seines Reinertrags. Die erste ergibt das Steuerobject, die zweite gibt die Steuerquelle. Es ist kein Zweifel, daß, je genauer die erste ist, um so richtiger die zweite werden wird. Die erste Voraussetzung aller Grundsteuer ist daher die möglichst genaue Messung des Grundes und Bodens, welche eben durch den Kataster geschieht. Indem man diese Messung durch andere Mittel ersetzt, entstehen die andern Arten der Grundsteuer. Die Bestimmung des Reinertrags kann nun aber auch ohne eine solche Messung, und zwar durch bloße Schätzung versucht werden. Dadurch nun, daß auf diese Weise an die Stelle der Messung ganz oder zum Theil die Schätzung tritt, entstehen

die drei Arten der Besteuerung des Grundes, die wir nunmehr die Katastralsteuer-, die Werthsteuer- und die Einkommensteuerform nennen. Die Schwierigkeit der Sache besteht dann darin, daß auch die beiden letzten Formen der Grundsteuer eine gewisse Messung des Grundes und Bodens voraussetzen, während die erste wieder das Reineinkommen blos auf Grundlage der Messung feststellen will. So ist eine strenge Scheidung in der Form derselben schwer durchzuführen. Es ergibt sich aber schon hier das leitende Princip für alle Grundsteuer: keine der drei Grundformen genügt allein ganz für sich, sondern die wahre Grundbesteuerung entsteht, wenn man für dieselbe alle drei Arten in rationeller Weise combinirt. Erst dann kann man zu der zweiten Hauptfrage aller Grundsteuer übergehen.

Diese zweite Frage betrifft den Grundsteuerfuß, und hier ist es, wo sich principiell der Katasterfuß von dem Einkommensteuerfuß, oder der stabile und der bewegliche Einkommensteuerfuß scheiden. Nur indem man diese Scheidung festhält, wird man zu einem definitiven Resultate gelangen können.

Der Hauptgrund, weshalb die bisherigen Bearbeitungen und wol auch die unserige in unserer ersten Auflage nicht genügen, besteht, wenn man will, wunderlicherweise darin, daß Theorie und Praxis das erste nicht combiniren und das zweite nicht auseinanderhalten, wodurch für das erste Verwirrung und für das zweite Resultatlosigkeit entsteht und die ganze Besprechung sich meistens in Kritik oder positive Angaben auflöst. Wir müssen daher die Benutzung der Literatur in den meisten Fällen unsern Lesern überlassen.

A. Die Katastralsteuer.

Wir stellen im Folgenden die Katastralsteuer als die strengste der drei erwähnten Formen voran, weil dadurch die andern beiden Formen zu beurtheilen sind. Die Katastralbesteuerung scheidet sich demnach in die Katastralvermessung und die Katastralklassification.

a) Die Katastralvermessung.

Die erste Grundlage aller Katastrirung ist nun die genaue Kenntniß des reinen Flächenmaßes der einzelnen Grundstücke oder Steuerobjecte, welche durch die Katastralmessung erlangt wird.

Die Katastralmessung ist die amtliche Messung aller Grundstücke vermöge der durch die dazu bestimmten Organe nach vorgeschriebenen Regeln vollzogenen Zurückführung auf ein bestimmtes Grundmaß, welches als Gütermaß der Steuereinheit zu Grunde gelegt wird.

Die Regeln, nach denen diese Messung geschieht, bilden die Landmeßkunst.

Das erste Object der Messung ist das Land als Ganzes. Die daraus entstehende Karte mit ihren politischen Eintheilungen bildet die Landkarte.

Das zweite Object der Messung ist die Gesammtheit aller einzelnen Besitzungen. Diese Besitzungen erscheinen wieder als lauter einzelne für den wirthschaftlichen Betrieb abgegrenzte Grundstücke. Solche Theile heißen Parcellen. Die Vermessung zum Zweck der Besteuerung muß daher diese einzelnen Parcellen umfassen. Die auf diese Weise zu Stande gekommene Vermessung aller einzelnen Grundstücke bildet das, was wir den Parcellenkataster nennen. Die nach geschehener Messung vollzogene Aufzeichnung der vorgefundenen Gütereinheiten und ihrer Vertheilung bilden die Flurkarte, die der Regel nach gemeindeweise nach demselben Maßstabe aufgezeichnet wird.

Diese ganze Messung hat nun zu ihrer Grundlage das im Lande übliche Maß des Grundes und Bodens (Joch, Morgen, Hektare, Acre u. a. m). Die Katastrirung reducirt jede jener Parcellen auf diese Einheiten. In jeder Flurkarte wird daher bei jeder Parcelle ihr Maß hineingeschrieben, und der auf diese Weise entstandene, das ganze Land umfassende und in jeder einzelnen Gemeinde als Flurkarte aufgenommene Parcellenkataster gibt demnach bis zum letzten Theile hinab das Bild der wirthschaftlichen Vertheilung des Grundbesitzes in einem Lande.

Nun ist es klar, daß ein solcher Parcellenkataster noch für ganz andere Dinge als für die Grundsteuer einen hohen Werth hat. Denn er constatirt vor allen Dingen die genaue Besitzgrenze für jeden einzelnen Grundbesitzer. Und es wäre daher von ebenso großer theoretischer als praktischer Wichtigkeit, diesen Parcellenkataster mit dem Grundbuchswesen in gesetzliche Verbindung zu bringen. Zu dem Ende müßten erstens in jedem Grundbuchfolium die Katastralnummern auf den betreffenden Folien genau angegeben

werden; zweitens müßte jede Aenderung der Parcellen in dem Grundbuche angegeben werden, drittens müßte nach dem österreichischen Grundsatze die Zu- und Abschreibung der einzelnen Parcellen im Grundbuche als Besitz und Eigenthumsübertragung gelten. Wir sind außerdem der Ueberzeugung, daß auch die Katastralklassification (s. unten) der einzelnen Parcellen mit in das Grundbuch aufgenommen werden müßte, sowie daß jede Aenderung der Culturart gleichfalls im Grundbuch anzugeben wäre. Erst dann würde ein Grundbuchsauszug für den Realcredit seinen vollen Werth haben und auf diesem Punkte liegt der eigentliche Mangel des österreichischen Grundbuchswesens.

Andere Verwendungen eines solchen Katasters liegen nahe, gehören aber nicht hierher. Indeß ist aus dem Obigen schon das klar, daß ein solcher Kataster, selbst abgesehen von seiner Verwendung für die Steuer, viel mehr werth ist als er kostet, ja sogar als eine an und für sich nothwendige Aufgabe der Verwaltung betrachtet werden muß. Dieser Werth steigert sich nun bedeutend, wenn wir den Kataster als Steuergrundlage betrachten.

Hock hat in seiner „Finanzverwaltung Frankreichs" zuerst die Katastrirung principiell und namentlich aus dem Kostenpunkte bekämpft, weil er nichts darin sah als eine Steuermaßregel. Er hat offenbar vollkommen unrecht. Jeder Grundbesitzer wird mit Vergnügen für eine genaue Vermessung seines Grundbesitzes den kleinen Betrag *zahlen*, der auf Joch oder Morgen entfällt. Keine Verwaltung wird daher eines solchen Katasters entbehren können, selbst abgesehen von der Grundsteuer. Rau hat von allen Schriftstellern den ganzen Proceß der Katastrirung am ausführlichsten und besten beschrieben, es fehlt hier nur, bei zu viel Einzelheiten, etwas die Uebersichtlichkeit. Ueber die Vermessung insbesondere s. §. 319 mit Angabe für die Manipulation.

b) Die Katastralklassification.

Der Punkt nun, wo diese Katastralvermessung zu einem wesentlichen Elemente der Grundsteuer wird, ist die Klassification. Dieselbe besteht in demjenigen Verfahren, vermöge dessen für das der Katastralvermessung unterzogene Land die Ertragsfähigkeit bestimmt wird. Die Voraussetzung für das an sich sehr einfache Verfahren ist zunächst die fertige Aufstellung der verschiedenen Culturarten, die eigentlich schon bei der Vermessung mit auf-

genommen und angegeben werden sollten, weil sie eine der wesentlichen Grundlagen für den Credit der Grundstücke bilden. Als solche hat man zu rechnen Wiesen, Aecker, Holz, und daneben die Weingärten und Hausgärten, oder Gartenland; eine selbständige Kategorie bildet das unurbare Land. Wenn diese Arten aufgestellt, und in dieselben die einzelnen Perioden eingetheilt sind, beginnt eigentlich erst die Klassification.

Diese Klassification besteht darin, daß für jede der erwähnten Arten gewisse Musterstücke (Types) aufgestellt werden, welche die verschiedenen Grade der Fruchtbarkeit bedeuten und die Einheiten dieser Productionsfähigkeit bilden. Das sind die Klassen der Productionsarten. Dann wird jede einzeln vermessene Parcelle in eine dieser Klassen hineingeschätzt, und das Resultat, die Vertheilung aller vermessenen Parcellen nach den aufgestellten Klassen, ist die Klassification des Steuerkatasters. Die Sache ist in der Theorie äußerst einfach, in der Praxis äußerst schwierig; doch werden die zur Klassificirung berufenen Sachverständigen sich der Regel nach nicht gar zu sehr irren. Ist das nun geschehen, so wird neben der Flurkarte, welche die Katastralvermessung enthält, eine Tabelle hinzugefügt, welche alle einzelnen Parcellen nach ihrer Klasse zugleich aufführt; diese Aufzeichnung nennen wir den Klassenkataster; und jetzt ist die feste Basis für die Katastralschätzung gewonnen, aus welcher in höchst einfacher Weise durch Anlegung des Steuerfußes die Katastralbesteuerung hervorgeht.

Allerdings nun kann ein solcher Klassenkataster nicht dauernd genügen, wie die einfache Katastermessung. Denn in der Landwirthschaft ändern sich beständig sowol die Culturarten als die productive Qualität der Parcellen. Jedoch ist diese Aenderung stets eine so langsame, daß eine rationelle Behandlung der Katastralsteuer leicht die geschehenen Aenderungen in dem Klassenkataster nachtragen kann; daß das aber geschehe, muß allerdings wesentlich von der Selbstbesteuerung ausgehen, wie wir unten zu zeigen haben.

Die Katastralbesteuerung geht nun aus der Katastralschätzung hervor, die sich an dieses Klassenkataster unmittelbar anschließt.

Für das ganze Verfahren ist die österreichische Katastralbesteuerung das Vorbild; die französische hat im Grunde nur das hier Gegebene nachgeahmt. Wir halten es nicht für richtig, schon bei dieser Klassi-

fication den Kaufpreis weder des Grundes und Bodens noch der Producte hineinzuziehen. Derselbe gehört in die folgende Aufgabe. Die eigentliche Schwierigkeit besteht darin, die Klassification von der Schätzung des Reinertrags praktisch zu trennen; das Beste ist, daß diese Trennung, theoretisch sehr nothwendig, praktisch gar nicht so wichtig ist, wie sich gleich ergeben wird.

c) Die Katastralschätzung.

1. Ihre Principien.

Die Katastralschätzung hat nun die Aufgabe, für die auf diese Weise gemessenen und klassificirten Parcellen den Reinertrag als Steuerquelle zu bestimmen. Und hier ist es, wo die eigentlichen Bedenken gegen den Kataster zu Tage treten.

Wir werden, um hier zu einem definitiven Resultate zu gelangen, nicht wie die bisherigen gesetzlichen Kataster blos einen, sondern drei Momente in Anschlag bringen müssen. Diese sind: die Kosten der Production, die Kosten des Transports und der Marktpreis.

Der Reinertrag oder die Steuerquelle der gemessenen und klassificirten Parcelle entsteht zuerst, indem ich die Auslagen für ein bestimmtes Quantum von Producten, und zwar in Procenten der Productenmasse, feststelle. Es ist nun ganz rationell, dafür ein durchschnittliches Maß festzustellen, stets mit dem Zusatze, daß örtliche Abweichungen zwar zulässig sind, aber von Fall zu Fall bewiesen werden müssen. Die kleinen Differenzen, die sich dabei ergeben, sind nicht von Bedeutung. Mit großem Recht hat man dagegen bemerkt, daß bei ganz gleicher landwirthschaftlicher Productionsfähigkeit der Ertrag der einzelnen Parcellen sehr verschieden sein kann, je nach der Natur des Gesammtbesitzes, zu dem sie gehören. Dabei ist stets die Entfernung von der Hauptwirthschaft das Maßgebende. Und so gelangen wir zum zweiten Moment der Katastralschätzung.

Dieses Moment besteht wesentlich in den Kosten des Transports für die Arbeitsmittel und die Producte. Es kann eine einzelne Parcelle durch die Entfernungen fast werthlos werden, obgleich sie sonst in der ersten Klasse steht. Man hat nun wol unter dem „Parcellenkataster" sich einen solchen gedacht, der die

Ertragsfähigkeit der einzelnen Parcellen eben nur nach seinem Erträgniß berechnet und danach den Steuerbetrag bestimmt. Das ist eben nicht ein Beweis gegen den Parcellenkataster, sondern nur dafür, daß man ihn falsch verstehen kann. Nur fordern wir, daß die erste Einschätzung auf solche Verhältnisse keine Rücksicht nehmen soll, sondern daß es Sache des Betreffenden ist, die Verminderung des Reinertrags seiner Parcellen durch die Transportkosten nachzuweisen. Es ist gar keine Besorgniß, daß ein solcher Beweis nicht sollte angenommen werden.

Ist nun auf diese Weise das Quantum des Reinertrags durch Subtraction der Gestehungskosten und des Transports von dem Quantum des Rohertrages festgestellt, so bleibt es übrig, diesen Reinertrag als Steuerquelle in seinem Geldwerthe zu berechnen. Dies geschieht, indem man die Gütereinheiten dieses Reinertrags (Scheffel, Metzen, Centner Heu, Maß Wein, Klafter Holz) nach ihrem Marktpreise bestimmt. Die addirte Summe gibt dann die Steuerquelle in ihrem Werthe an Geld, bei der die Steuereinheit als Decimalstelle — 100 Thaler, Gulden, Francs u. s. w. — angenommen und daran der Steuerfuß angelegt wird. Auch hier hat die Katastralsteuer einer großen Schwierigkeit zu begegnen. Das ist die Aenderung des Marktpreises der Producte, die sowol für alle, als für einzelne, und für letztere wieder zu verschiedenen Zeiten in verschiedener Weise eintreten kann. Indeß ist es auf den ersten Blick klar, daß es nie die Aufgabe des Katasters sein kann, diesem Wechsel zu folgen, obgleich derselbe der Wechsel der Steuerquelle ist. Es ist eben der Grundfehler aller Beurtheilungen des Katasters, daß man ihm zumuthet, zu leisten, was er gar nicht leisten kann und soll, und ihn zu verurtheilen, weil er nicht gegen seine Natur functionirt. Hier ist es vielmehr, wo die Selbstbesteuerung einzutreten hat, indem der Kataster dieselbe nicht ersetzen, sondern nur ihr als festes Fundament dienen soll, indem sie die beiden folgenden Arten zu Hülfe nimmt, wie wir sogleich zeigen werden.

Ist nun die Katastralbesteuerung auf diese Weise durchgeführt, so hat sie geleistet, wozu sie bestimmt und fähig war. Man weiß die Größe, man weiß die Culturart und man weiß den durchschnittlichen Reinertrag jeder Parcelle in einem gegebenen Augenblick; und jetzt kommt es darauf an, den Mangel,

der in dieser Besteuerung noch liegt, durch die folgenden beiden Arten zu ersetzen.

Die Schwierigkeit, hier sowol die Gesetze als die Literatur zu benutzen, besteht nicht darin, daß alle diese Begriffe und Bestimmungen nicht vorkommen, sondern darin, daß sie eben zugleich bei den folgenden Arten vorkommen, da weder die Werth- noch die Einkommenbesteuerung derselben ganz entbehren kann. Daher kann man die ganze Katastralbesteuerung so schwer scheiden, und daher verschmelzen die Darstellungen. So namentlich bei Malchus, und zum Theil auch bei Rau §. 316 und §. 323. Das äußere Kriterium ist, daß bei der Katastralbesteuerung die Parcellenvermessung und Klassificirung der Schätzung voraufgehen muß, während sie bei den folgenden eigentlich gar nicht erscheint oder doch nur die Schätzung begleitet. Es ergibt sich dabei, daß der Werth der Katastrirung als durch die Grundsteuer nicht erschöpft festgehalten und stets in innigster Verbindung mit dem Grundbuchswesen gedacht werden muß. Dann entsteht die Parcellenvermessung und Klassificirung von selbst, und damit hat die Katastralschätzung ihre wahre Bedeutung; und dies zeigt sich sogleich im Folgenden.

2. Verfahren und Recht. Der stabile Kataster.

Mit den allgemeinen Principien ist nun die Katastralschätzung nicht beendet.

Es ist offenbar unmöglich, die obigen Principien mit einiger Gleichmäßigkeit auf alle einzelnen Parcellen eines ganzen Landes anzuwenden. Es muß daher ein Verfahren aufgestellt werden, welches das thunlich macht. Und dieses Verfahren, wie das Steuerrecht seines Ergebnisses, bilden den praktischen Schwerpunkt der Katastralbesteuerung gegenüber dem theoretischen.

Das Verfahren ist in seinen Grundzügen folgendes.

Nachdem die Klassificirung mit der Vermessung vollzogen ist, werden unter den Grundstücken gleicher Klasse derselben Gegend diejenigen ausgewählt, welche unter Anwendung der obigen allgemeinen Grundsätze den höchsten, den mittlern und den niedrigsten Reinertrag ergeben. Diese Parcellen sind die Musterparcellen (Types). Mit diesen Musterparcellen werden dann die einzelnen gemessenen Parcellen verglichen, und nach dem Urtheile der Sachverständigen in die erste, zweite oder dritte Ertragsklasse eingeschätzt (bonitirt). Diese Einschätzung ist es, welche

ihrerseits ein möglichst objectives Urtheil voraussetzt und möglich macht. Mit ihr ist dann der Katastralreinertrag gegeben; und nun tritt das Rechtsprincip desselben ins Leben, daß dieser auf diese Weise nach Maßgabe der Muster gefundene Katastralreinertrag aller einzelnen Parcellen nunmehr als der gesetzlich gültige angenommen wird, und zwar in der Weise, daß dieser Reinertrag festgehalten wird ohne alle Rücksicht darauf, ob der wirkliche Reinertrag der betreffenden Parcellen auch wirklich der katastralmäßig festgestellte ist oder nicht. Darauf beruht die Stärke und Schwäche der ganzen Katastralbesteuerung; und wir nennen nach dem Vorgange Oesterreichs einen solchen auf diese Weise zu Stande gekommenen Steuerkataster den stabilen Kataster. Durch den stabilen Kataster werden daher zwei Dinge erreicht. Erstlich wird die Steuersumme jedes einzelnen Grundstücks fest bestimmt, und zweitens ist gleichfalls die ganze Steuersumme eines Landes für die Grundsteuer ohne Rücksicht auf die Eventualitäten eines wechselnden Ertrags für die Finanzen festgestellt. Der Werth des stabilen Katasters beruht darauf, daß sein Ergebniß, die durch das Verfahren gefundene Steuerquelle der Parcelle, den Charakter einer Hypothek annimmt, und daher um so leichter getragen wird, je länger derselbe auf dem Grundstück ruht. Der Mangel dagegen besteht darin, daß dieser stabile Kataster in seinen Resultaten nie ganz mit dem wirklichen Reinertrag übereinstimmt, daher die Natur einer Steuer verliert, und statt derselben zu einer Abgabe wird. Das Urtheil über den stabilen Kataster läßt sich daher in dem Satze zusammenfassen, daß derselbe wegen der ersten Eigenschaft nie ganz entbehrt werden kann, aber wegen der zweiten nie ganz genügen darf. Und hier ist es nun, wo sich die folgenden Grundformen in naturgemäßer Weise an denselben anschließen.

Für dieses ganze Verfahren ist nun die Aufstellung der Einschätzungsorgane von entscheidender Bedeutung. Diese Organe werden naturgemäß stets aus zwei Elementen bestehen, die eine ganz verschiedene Function haben. Das eine dieser Elemente ist stets das Regierungsorgan, dessen nächste und wesentlichste Aufgabe nicht so sehr die Theilnahme an der Schätzung selbst, als vielmehr die Ueberwachung der gesetzlichen Formen für die Einschätzung ist. Das zweite Organ ist dann eine Schätzungscommission, welche aus sachverständigen Landwirthen eines be-

stimmten Schätzungbezirks gebildet wird und die eigentliche Einschätzung der Parcellen vollzieht. Natürlich ist dabei die Aufstellung von möglichst eingehenden Instructionen nothwendig. Diese Instructionen sind nun in der Epoche der Entstehung des Katasters stets von den Regierungen ausgearbeitet. Die Entwickelung der Selbstverwaltung fordert aber, daß sie nie ohne Mitwirkung der Landschaften festgestellt werden sollten. Ebenso müssen wir im Namen der freien Besteuerung fordern, daß die Reclamation über die geschehene Einschätzung stets von den Schätzungscommissionen an die Landschaft und nicht an eine Regierungsstelle gehen sollen. Erst damit ist erreicht, was der stabile Kataster überhaupt leisten kann; die einzelnen Bestimmungen müssen sich nach den gegebenen Verhältnissen der betreffenden Länder richten.

Natürlich wird für die praktische Ausführung dieser Bestimmungen sowol in Beziehung auf die Klassificirung als die Einschätzung der einzelnen Parcellen die Culturart maßgebend. So muß allerdings bei Waldungen und ohne Zweifel auch bei Weinbergen der Verkaufspreis des Holzes und Weines nicht blos bei der Einschätzung, sondern auch bei der Aufstellung von Klassen zu Grunde gelegt werden. S. Hauf, „Bairische Gesetzgebung", §. 393. Als Hülfsmittel können freilich auch hier Kauf- und Pachtbeträge gebraucht werden (Nassau; bei Rau, a. a. O.). Nothwendig ist dagegen bei Bildung der Klassen die Feststellung einer Anzahl von Betriebsjahren, aus deren ermitteltem Reinertrage die Steuerkraft der einzelnen Klasse zu bilden ist, wie z. B. in Baden (die beiden Jahrzehnte von 1780—89 und 1800—10). Rau, a. a. O. Das badische Gesetz ist vom 20. Juli 1810. Die Unterscheidung der Klassification von der Einschätzung ist natürlich die Grundlage für das Verständniß des ganzen Verfahrens.

Ueber die Schätzung herrschen viele Vorstellungen, die auf Unklarheit in den Grundbegriffen der Volkswirthschaft beruhen und deshalb viel dazu beigetragen haben, auch das Wesen und die Aufgabe des Katasters unrichtig zu beurtheilen. Man ist einig, daß die Schätzung nur den Zweck hat, den Reinertrag als eigentliche Steuerquelle zu finden; es fragt sich nur, wie derselbe zu finden ist. Man dachte dabei vielfach an eine Schätzung der Productionsfähigkeit des Bodens, oder wie Lotz, III, 249, an die „Besteuerung nach der natürlichen Beschaffenheit des Bodens", wogegen mit Recht gesagt ward, daß ja nicht die natürliche Beschaffenheit, sondern der Ertrag aus derselben die Steuerquelle bilden könne (Malchus, I, 188 fg.). Man hat ferner den Rohertrag als Steuersubject gesetzt und danach den Steuerfuß bestimmt, wie Sartorius: „Ueber die gleiche Besteuerung." Dagegen, wie die Natur der Sache es fordert, schon Malchus,

I, 201, obgleich das frühere bairische System der Grundsteuer darauf beruht. S. die Literatur darüber bei Malchus, S. 202. Wie Malchus zwischen der mittlern natürlichen Ertragsfähigkeit der Grundstücke in dem Obigen scheiden will, ist nicht recht abzusehen. Die Idee daß die Bodenrente der Schätzung zu Grunde liegen solle, braucht nicht mit Wirth, II, 384 fg., damit bekämpft zu werden, daß man das Dasein der Bodenrente überhaupt leugnet, weil man nur den Ricardo'schen Begriff derselben hat, sondern ergibt sich einfach als einseitig, weil die Bodenrente nicht selbständig, sondern im Preise der geschätzten Producte zur Erscheinung kommt und daher ohnehin geschätzt wird. Der Gedanke, daß die Grundsteuer „als directe Einkommensteuer umgelegt werden müsse", was den Kataster überflüssig machen soll (Wirth, S. 405), ist nichts als eine Unklarheit, da die Schätzung auf der Grundlage des Katasters ja eben nichts anderes ist als die möglichst genaue Bestimmung des Einkommens aus dem geschätzten Grundstück. Wirth meint seine Gründe gegen den Kataster überhaupt zu richten, während er sie in der That nur gegen den absolut stabilen Kataster und die unveränderliche Grundsteuer richtet (s. unten). Die wichtigste Frage ist wol die, ob man die Einschätzung nach dem Rohertrage machen oder den Reinertrag ermitteln soll. Mit Recht spricht dagegen Rau, §. 327; denn in der That ist der Rohertrag auch da, wo er als Maßstab benutzt wird, doch nichts als die Grundlage für die Auffindung des Reinertrags als der eigentlichen Steuerquelle. Die Grundsätze der Ermittelung des Reinertrags für Oesterreich enthalten die Schätzungsinstructionen von 1826 und 1828 am ausführlichsten bei Linden, „Grundsteuerverfassung der österreichischen Monarchie", I, 209—411. Die Elemente der Erhebung des Reinertrags aus dem Bruttoertrage kurz bei Chlupp, a. a. O. §. 55. Das Verfahren besteht, nachdem die Klassification aufgestellt ist, in der Erhebung des Bruttoertrags, dann in der Erhebung der Culturkosten und endlich in der Bestimmung des Reinertrags. Die Resultate werden erst zur Kenntniß der Katastralgemeinden, dann zur Kenntniß der Einzelnen gebracht; daher sind die Reclamationen erst gemeindeweise und dann erst von den einzelnen zu erheben. Linden, I, §. 443, 445 fg. Neuere Darstellung bei Chlupp, a. a. O., §. 52 fg. Rau, §. 336. Der zweite Hauptpunkt betrifft die Regel für den Abzug der Culturkosten, je nach der Art der Cultur. In Oesterreich sind nach der Instruction bei Aeckern 20—60 Proc., bei Weingärten 40—80 Proc., bei Wiesen 10—30 Proc., bei Hutungen und Wäldern höchstens 1—5 Proc. zu berechnen. Chlupp, §. 55. Rau, §. 335. Die Einrechnung der Grundlasten war natürlich so lange von Wichtigkeit, als sie noch in größerm Umfange bestanden; daher genaue Vorschriften: für Baden Grundsteuerordnung von 1810, §. 4; Würtemberg Gesetz vom 15. Juli 1821; Baiern Gesetz von 1828; Preußen Gesetz vom 21. Jan. 1839 (westliche Provinzen), §. 24: „daß privatrechtliche Lasten nicht

angerechnet werden dürfen". Rau, §. 309. Vgl. die Instruction vom 11. Febr. 1822 (westfälische und Rheinprovinz) und vom 3. Juni 1823. S. auch „Meininger Jahrbücher", II, 403.

Rau (§. 335 fg.) hat nicht glücklich unter dem Ausdruck Abschätzung sowol die Klassification als die Einschätzung zusammengezogen, was den wesentlichen Unterschied beider Acte leicht verwischt. Im übrigen enthalten die beiden Instructionen wesentlich über zwei Punkte nähere Bestimmung. Zunächst über die Zusammensetzung der Organe, durch welche die Einschätzung vollzogen wird. Es ist natürlich, daß alle Instructionen die drei Theile der Einschätzung haben, die wir angaben; der Unterschied besteht nur in dem Verhältniß, in welchem sie zueinander stehen. Hier sind manche Besonderheiten. Die Hauptfrage ist stets, wer die entscheidende Stimme hat, das Amt oder die gewählte Commission. In Frankreich werden die Steuercontroleure vom Präfecten in die Gemeinden gesendet, wohnen den Verhandlungen bei und berichten an den Steuerinspector; dieser an den Steuerdirector. Ueber die Recurse entscheidet der Präfect nach Aufnahme eines Protokolls über die Beschwerden durch den Controleur. Aus jeder Gemeinde wird ein Grundbesitzer gewählt, diese treten nach den Cantonen zusammen und bringen die Einschätzungen in richtiges Verhältniß. „Rec. méthodique des lois sur le cadastre de la France", 1811, S. 734—780. Hock, „Finanzen Frankreichs", S. 164 fg., ausführlich nach den Quellen. In Oesterreich wird ein Gemeindeausschuß gebildet, jetzt unter Vorsitz des Bezirksvorstandes; für je 12—15 Quadratmeilen ein Schätzungscommissar, für je 100—200 Katastralgemeinden ein Schätzungsinspector. Linden, I, 317. Ueber die Organe in den übrigen deutschen Staaten einzelne Angaben bei Rau, §. 336. Alle diese Organe dienen zugleich bei der Werth- und der Einkommenbesteuerung.

B. Die Besteuerung nach dem Verkehrswerthe.

(Bestimmung der Grundsteuer nach Werth und Preis im Verkehr.)

Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe geht davon aus, daß der Verkehrswerth selbst durch die Kapitalisirung des betreffenden Ertrags bestimmt wird. Die Feststellung eines Verkehrswerthes wird demnach die Berechnung des Reinertrags enthalten und damit das Maß der Steuerquelle oder die Größe des Reinertrags als den Zins von dem in der Schätzung gefundenen Kapital ergeben.

Die Voraussetzung für jede solche Schätzung ist nun offenbar die, daß man das Object — das Grundstück — sowol in seiner Ausdehnung als in seiner Culturart genau kenne. Es ist klar,

daß dabei allgemeine Bezeichnungen nicht viel nützen. In der That hat daher jede Schätzung nach dem Culturwerthe doch zuletzt eine Katastralvermessung und Klassificirung zur Voraussetzung; es ist nicht abzusehen, wie man zu einem richtigen Resultat ohne dieselben gelangen will. Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe kann daher nie die Katastralschätzung ersetzen. Es ergibt sich aber sofort, daß sie auch für diese nicht ausreicht.

Die beiden Formen des Verkehrswerthes der Grundstücke sind nun der Verkaufspreis derselben oder der Pachtzins.

Die Aufgabe dieser Schätzung ist demnach, zuerst den Beitrag beider amtlich sicherzustellen.

Dies kann für den Verkaufspreis dadurch geschehen, daß man den amtlich angegebenen Preis, der sich in den Grundbuchsacten findet, herauszieht. Wenn ein Grundstück mehrmals verkauft ist, so muß ein Durchschnitt aus den verschiedenen Kaufpreisen unter Erwägung der besondern Umstände gemacht werden. Wo kein Verkauf vorliegt, oder kein Kaufpreis ermittelt werden kann, oder der ermittelte als ein exceptioneller erscheint, muß der Kaufpreis durch die Schätzung ermittelt werden. Soll aber eine solche Schätzung selbst wieder genau sein, so kann sie gar nicht anders vorgenommen werden als die Katastralschätzung.

Es ergibt sich daraus, daß die Schätzung nach dem Verkehrswerthe eine höchst ungenügende Form für die amtliche Bestimmung der Größe der Steuerquelle ist, da sie bei verschiedenen Besitzungen niemals dieselben Grundlagen hat und daher auch nie für alle den gleichen Werth haben kann. Man muß daher sagen, daß die Schätzung nach dem Verkehrswerthe für einzelne Besitzungen unter gewissen Bedingungen sehr gut, ja die beste sein, daß sie aber nie für die Aufstellung einer gleichen Steuereinheit und mithin einer gleichmäßigen Besteuerung in einem ganzen Lande ausreichen kann.

Noch weniger kann man die Pacht als Maßstab der Schätzung des Verkehrswerthes gebrauchen; schon darum nicht, weil sie nur ausnahmsweise vorkommt und jeder Pachtzins auf gleichartige Grundlagen zu reduciren wäre.

Alle Schätzungen nach dem Verkehrswerthe als Grundlage für die Herstellung eines gleichen Steuerfußes, obwol mehrfach versucht, haben sich als unzulänglich erwiesen. Sie können daher nur

noch als mitwirkende Factoren für die eigentliche Katastralschätzung betrachtet werden, die sich unmittelbar an die Katastralvermessung nach bestimmten Regeln anschließt.

Es kann daher wol kaum ein gegründeter Zweifel sein, daß eine Grundsteuer auf Grundlage des Verkehrswerthes überhaupt nicht auferlegt werden kann. Derselbe kann höchstens als Vorläufer der Katastralbesteuerung angesehen werden, und auch als solcher nur in einzelnen Fällen ausreichen. Die Schätzung nach dem Verkehrswerthe kann daher nur in einzelnen Fällen als Supplement für die Katastralschätzung dienen, wo dieselbe unsicher zu sein glaubt. Eine praktische Anwendung hat sie für ganze Länder wol nirgends gefunden.

Den richtigen Standpunkt hat der Herzog von Gaëta schon in seinen „Mémoires", II, 315, ausgesprochen, als Princip des Verfahrens in Frankreich: „Les taux ne sont consultés que comme un point de comparaison des résultats des évaluations, et pour constater les différences, dont on pourrait avoir à se rendre compte." Ebenso Malchus, I, 200. Alle Zweifel über den Werth der Schätzung nach dem Verkehrswerthe, sei es, daß man ihn als Kapital bestimmt, sei es in der Pacht als Reinertrag, rühren immer von der Vorstellungsweise her, als ob man den Verkehrswerth als ausschließlichen Schätzungsmaßstab gebrauchen wollte. So bei Jakob, §. 1020; Malchus, §. 45; Rau, §. 321—326; selbst bei Wirth, S. 417 fg. (wo es nur unrichtig ist, daß in England die Grundsteuer nach den Miethpreisen umgelegt wird, noch unrichtiger, dies eine „Erhebungsart" zu nennen). Kein Verständiger wird die Einseitigkeit einer Einschätzung nach dem Verkehrswerthe, aber auch keiner die große Benutzbarkeit der letztern für die wahre Einschätzung verkennen. Die Schwierigkeiten der richtigen Ermittelung des mittlern Kaufpreises findet man bei Malchus, I, 196 fg. Die badische Regulirung nach dem mittlern Kaufpreise hat dazu geführt, denselben an allen Punkten, wo er mangelte, durch die Kapitalisirung des Reinertrags zu ersetzen; ähnlich in Nassau. S. Malchus, S. 198.

C. Die Besteuerung nach dem Einkommen.

Für die richtige Beurtheilung dieser directen Form der Grundsteuer muß man davon ausgehen, daß im Grunde jede Steuer, also auch die Katastral- und Werthsteuer, Besteuerungen nach dem Einkommen sind und sein wollen. Wenn man daher diese Einkommensteuer von den andern beiden Arten scheiden will, so muß

man vor allen Dingen genau bestimmen, worin eigentlich der Unterschied dieser Art von jenen beiden erstern besteht.

Dieser Unterschied ist nun specifisch und einfach.

Unter der eigentlichen Einkommenbesteuerung können wir diejenige verstehen, bei welcher an die Stelle einer amtlichen Messung und Schätzung die Selbstschätzung des Eigenthümers eintritt, und zwar so, daß das Urtheil der öffentlichen Organe über die Ertragsfähigkeit als Steuerquelle eben zu ihrem Object nur diese Selbstschätzung mit ihren Angaben hat. Dabei kann nun sehr wohl diese Selbstschätzung eine möglichst genaue sein, indem bei derselben möglichst genaue Angaben des Besitzers über den Flächeninhalt, die Culturfähigkeit, die Gestehungskosten und die Ertragsmenge der Producte gefordert, und eben diese genauen Angaben zum Gegenstand der Beurtheilung der Steuerorgane und Ausschüsse gemacht werden. Ist das der Fall, so ergibt theoretisch diese Selbstschätzung das genaueste und wahrste von allen Resultaten, und hat daneben den Vorzug, die Kosten und Unbequemlichkeiten der amtlichen Besteuerung zu vermeiden. Es ist daher ganz natürlich, daß bei oberflächlicher Betrachtung gerade diese Form als die vorzüglichere erscheint.

Geht man aber einen Schritt weiter, so ist es sofort klar, daß die öffentlichen Organe die Hauptbedingung ihrer Thätigkeit, die Controle der Angabe des Steuerobjects, nur darin besitzen, daß eine objectiv gewisse Angabe wenigstens über den Flächeninhalt und die Culturarten vorliegt. Es ist daher keinen Augenblick zweifelhaft, daß die Angaben der Selbstschätzung in dem Grade werthvoller sein werden, je genauer die amtliche Erhebung über jene beiden Punkte vorgenommen — das ist, ein Parcellenkataster aufgestellt ist. Ebenso wird die Selbstschätzung des Einkommens aus den vermessenen Parcellen in dem Grade leichter zu beurtheilen sein, in welchem eine möglichst genaue Katastraleinschätzung voraufgegangen ist. Ist beides nicht der Fall, so ist mit der größten Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß die Selbstschätzung, da sie zum guten Theil geradezu uncontrolirbar ist, praktisch immer nur ein Resultat von sehr zweifelhaftem Werthe gibt. Trotz der hohen Bedeutung der Selbstbesteuerung des Grundes und Bodens ist es daher nicht zweifelhaft, daß sie ihrerseits ebenso wenig allein ausreicht, als die Katastral- und die Werth-

besteuerung; und so gelangen wir dann zu dem Resultat, daß die wahre Grundsteuer auf keiner von diesen Formen allein, sondern nur auf allen zugleich beruhen muß.

Das Urbild der Einkommenbesteuerung des Grundbesitzes ist wol doch immer die Income tax, nachdem die Land tax vollkommen zum stabilen Kataster geworden ist und mit allen Nachtheilen dieses Katasters auch die der möglichst ungenauen Messung verbindet. Die Income tax faßt die Grundbesteuerung, wie schon erwähnt, als eine Abtheilung oder Form der Besteuerung des wirthschaftlichen Einkommens überhaupt neben der Renten- und Gewerbesteuer auf, und besteuert nun den Grund und Boden in der Weise, daß jeder Grundbesitzer durch Ausfüllung eines amtlich formulirten Steuerschemas sein Einkommen aus Grund und Boden bekennen muß. Diese Formel ist die Schedula A, welche durch das Gesetz bestimmt ist, und allerdings die Verpflichtung enthält, das *ganze* Einkommen aus dem Grundbesitz anzugeben. Nun existirt in England kein Kataster, und nicht einmal ein gut organisirtes Grundbuch. Wie daneben ein vernünftiger Mensch *diese* Art der Besteuerung für etwas anderes als eine systematische Veranlassung zu möglichst ungenauen Angaben ansehen, oder wie er dabei eine praktische Controle derselben für möglich halten kann, ist mir geradezu unbegreiflich. Wir behaupten im Gegentheil, daß es es in ganz Europa *keine schlechtere Besteuerungsmethode* des Grundbesitzes gibt als in England, und hoffen lebhaft, daß man sich auch hier von der traditionellen Bewunderung des Fremden endlich losmachen und erkennen wird, daß wir in Deutschland mit unserer Grundsteuer bei weitem am höchsten stehen, und daß Frankreich das, was es Gutes in dieser Beziehung besitzt, in der That nur uns verdankt. Daß wir selbst aber noch viel zu thun übrig haben, wird sogleich das Folgende zeigen.

IV. Die Principien der Grundsteuer.

A. *Allgemeine Grundsätze.*

Das Resultat, welches sich aus den obigen Betrachtungen ergibt, ist nun folgendes:

1) Ein Parcellenkataster ist an und für sich, auch abgesehen von der Grundsteuer, nothwendig. Auch die Katastralschätzung ist für mehr als Einen Zweck von höherm Werthe als die Kosten, die sie fordert.

2) Dagegen ist die Bestimmung eines stabilen Katasters für die Grundsteuer falsch, da die Steuerquelle nicht stabil und daher die Steuer selbst ungenau ist.

3) Die Aufgabe der Grundsteuer ist es daher, die Sicherheit der Besteuerung mit der Beweglichkeit derselben in der Weise zu vereinen, daß die öffentlich rechtliche Feststellung des Einkommens aus dem Grund und Boden dem Wechsel des factischen Einkommens beständig folgen und die Gleichheit der Besteuerung dadurch erzielt werden könne.

4) Die erste Bedingung dafür ist, daß die Steuerquelle oder das Einkommen weder blos durch die Kataster, noch durch die Wirthschätzung, noch die Selbstbesteuerung erreicht, sondern daß jede dieser drei Arten in ihrer Weise bei der Bestimmung des Einkommens benutzt werde. Eine solche Grundbesteuerung nennen wir eine organische Besteuerung.

5) Die Form, in welcher diese Besteuerung einzig und allein vollständig verwirklicht werden kann, besteht darin, daß nach möglichst genauer Bestimmung des Einkommens durch die Katastralbesteuerung jeder Einzelne seine Selbstschätzung dem Katastralbetrage gegenüberstelle und die von ihm behaupteten Abweichungen selbst beweise. Das ist demnach der Punkt, wo das Princip der Einkommensteuer in die Grundsteuer einzugreifen hat.

6) Ein solcher Beweis kann immer nur auf ein Jahr gelten und muß auf Kosten des Betreffenden geschehen.

7) Die Evidenzhaltung des Katasters hat dabei zwei Aufgaben, von denen die erste in großen Perioden vollzogen wird, die zweite aber beständig fortläuft. Die erste enthält die Revision der Gestehungs- und der Marktpreise, und bildet die Form, in der eine Erhöhung der Grundsteuer ausgeführt werden soll. Die zweite hat den Wechsel der Culturarten zum Inhalt; ihr Resultat ist der Steuerbetrag des einzelnen Besitzers. Die erste ist Sache der Gesetzgebung und wird stets auf das ganze Land ausgedehnt; die zweite ist die Sache des örtlichen Steueramts und ist zugleich im Grundbuche zu verzeichnen. Und hier ist der Punkt, wo die Werthschätzung maßgebend wird, um die Grundlage sowol für die Ertragsfähigkeit im allgemeinen (im ersten Falle), als für die einzelnen ihre Culturart ändernden Grundstücke (im zweiten Falle) festzustellen.

8) Diese Operationen werden stets unter geeignetem Zusammenwirken der Behörden und der Selbstverwaltung ausgeführt, wobei die Behörden unbedingt das formale, die Selbstverwaltungsorgane das materielle Element vertreten. Dabei treten die Gemeinden nur bei den Repartitionssteuern auf; bei dem Wechsel der Steuer werden Ausschüsse gebildet; die Appellationsinstanzen bilden die Landtagsausschüsse unter Vorsitz und Leitung der Behörde.

Denkt man sich eine Grundsteuer in dieser Weise ausgeführt: Katastralsteuer als feste Basis, aber in ihrer Anwendung auf den Einzelbesitz nach den Grundsätzen der Einkommensteuer, in der Anwendung auf den Wechsel der Steuersumme nach denen der Werthsteuer modificirt und dadurch fähig, dem Wechsel des wirklichen Werthes und des wirklichen Einkommens zu folgen, so wird wol das System der Grundsteuer seine beiden Aufgaben erfüllen; es wird zugleich fest und doch der lebendigen Entwickelung fähig sein.

Dies nun vollendet sich erst, indem man das Princip des Grundsteuerfußes hinzufügt.

Vielleicht daß wir auf diesem Wege zu einem Abschlusse über die Katasterfrage gelangen, die so alt ist wie der Kataster selbst. England und Frankreich haben hier nicht viel geleistet. Die deutsche Literatur hat allerdings die eigentliche Frage schon früh aufgenommen, ist aber fast immer bei der Vorstellung stehen geblieben, als solle der Kataster die absolut richtige Grundsteuer abgeben. Alle Gründe gegen den Kataster gelangen, abgesehen von der Kostenfrage, auf den Punkt, die Unmöglichkeit der absolut richtigen Grundsteuer vermöge des Katasters nachzuweisen, weil er selbst kein absolut richtiges Bild der Vertheilung des Reinertrags gebe, und laufen daher bei Malchus, Jakob, Hoffmann, Rau, Lotz u. a. entweder darauf hinaus, zu gar keinem definitiven Abschluß zu gelangen, oder darauf, wie bei Kries und Wirth, die richtige Verbindung des Katasters mit der Selbstbesteuerung dunkel zu erkennen, ohne sie recht klar formuliren zu können. Vgl. besonders Wirth, S. 426, 427. Namentlich hat sich in neuester Zeit wieder Hock gegen die Katastrirung und die feste Katastralsteuer erklärt. Der Mangel des Katasters in Frankreich wird schon von Benzenberg „Ueber das Kataster" (2 Bde., 1818) darin gesucht, daß man dort zugleich eine genaue Karte von ganz Frankreich dadurch erreichen wollte. Vgl. auch die gute Darstellung bei Lotz, III, 268. Hoffmann (S. 117 fg.) ist, wie gewöhnlich, bei seiner klaren Objectivität zu keinem festen Resultate gekommen. Die

sehr richtige Bemerkung, „daß bei der Landwirthschaft der Ertrag viel abhängiger von den persönlichen Eigenschaften sei, als man glaube" (S. 40), und „daß die gewöhnliche Grundsteuer eine sehr schlechte Steuerform sei" (S. 106), reichen denn doch nicht aus, sie an sich zu verurtheilen. Bei M. Wirth und bei Kries, a. a. O., sowie in dessen Schrift: „Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen", herrscht dagegen der Grundgedanke, daß die Katastralsteuer darum nicht zweckmäßig sei, weil sie eine absolut feste und stets gleiche Steuer bilde und deshalb den Charakter einer Steuer verliere; daher die Vorstellung, daß sie als Einkommensteuer erhoben werden müsse. Aber es ist festzuhalten, daß die Unwandelbarkeit in Steuerfuß und Betrag nicht mit dem Kataster gegeben ist, sondern daß sich die naturgemäße Entwickelung eben zu einer freien Bewegung auf Grundlage des Katasters hinwendet. Das richtige Urtheil über den Werth des Katasters beruht stets darauf, daß man ihn nicht als absolute Form der Steuervertheilung, sondern als Basis derselben anerkennt; und auf dieser Grundlage dürften sich die Meinungen leicht einigen. Gerade jene Unabänderlichkeit der Katastralsteuer war es auch, welche die Ablösung in England möglich erscheinen ließ. Pitt's Rede vom 2. April 1798: „Ich gestehe gern zu, daß ich es für einen ursprünglichen Mangel der jetzigen Vertheilungsart betrachte, daß keine periodische Revision angeordnet worden war." Zu der Frage nach der Katastrirung kam er nicht; seine Ansicht bezieht sich daher auch nur auf die Selbstschätzung und den Steuerfuß. Rau hat alle Bedenken gegen die Grundsteuer genau aufgeführt (§. 304—316), ohne zu einem definitiven Resultat zu gelangen. Pfeiffer, II, 159, Walker, a. a. O. 126, Maurus, S. 97 fg. bringen nichts Neues.

B. Der Grundsteuerfuß. Seine Principien und seine Systeme.

(Der historische, der finanzielle [Repartionssteuerfuß] und der rationelle [Einkommen- und Katastralsteuerfuß].)

Nachdem nun das Grundsteuersystem im eigentlichen Sinne als die Gesammtheit von Grundsätzen und Maßregeln, nach welchen die Steuerquelle vom Steuerobject getrennt und selbständig zum Zwecke der Besteuerung gemessen wird, dargestellt ist, wird der **Grundsteuerfuß** leicht verständlich sein.

Der Grundsteuerfuß ist seinem formalen Begriffe nach der Antheil, den die Finanzen von dem durch das Grundsteuerverfahren ermittelten Reineinkommen als Steuer erheben.

Das Princip der Gleichheit der Steuer fordert nun, daß dieser

Steuerfuß dieselbe Höhe habe, welche der Steuerfuß bei jeder andern Steuerart hat. Allein wie schon bemerkt, ist diese Höhe bei den andern Steuern theils schwer, theils gar nicht meßbar. Es hat sich daher von selbst gemacht, daß dieser Steuerfuß ohne Rücksicht auf die Höhe der andern Steuern bestimmt worden ist, wobei stets der Grundgedanke vorgewaltet hat, daß die Grundsteuer von allen Steuern am leichtesten zu überwälzen sei. Daher ist der Grundsteuerfuß fast in der ganzen Welt der höchste aller Steuerfuße, und diese seine Höhe ist um so empfindlicher, als der Grundbesitz gerade vermöge der Grundsteuerbemessung sich am schwersten der Steuer entziehen kann. Das Verhältniß ist dann auch der Grund, weshalb keine einzige von allen Steuern von jeher so mannichfachen Kampf und so viele Untersuchungen hervorgerufen hat, als die Grundsteuer. Nur hat man merkwürdigerweise dabei stets die Vermessung, aber fast nie den Grundsteuerfuß zum Gegenstand der Untersuchung gemacht. Vorwiegend mag dies in dem Mangel an Unterscheidung zwischen Grundsteuerfuß und Grundsteuereinheit liegen. Indessen jetzt ist die Sache, glauben wir, ziemlich klar. Dennoch bedarf sie einer historischen Darstellung.

Wir unterscheiden zu diesem Ende den historischen, den finanziellen und den rationellen Grundsteuerfuß. Der Uebergang von dem einen zum andern beruht seinerseits darauf, daß die Grundsteuervermessung die Möglichkeit und die steigende Forderung der Finanzen die Nothwendigkeit einer Berechnung des Grundsteuerfußes mit jeder Generation näher legen.

a) Der historische Grundsteuerfuß ist der ständische. Derselbe entsteht einfach dadurch, daß die Landstände dem Landesherrn die ständische Steuer bewilligen, und nun diese ganze bewilligte Summe meistens ganz ohne Vermessung, immer ohne Berechnung des Reinertrags vertheilen. Es ist selbstverständlich, daß dabei Zufall und Willkür walteten; die wahre Quelle alles Uebels jedoch war das damit erzeugte Princip der Grundsteuerbefreiungen, indem die herrschenden Stände innerhalb ihrer Grundherrlichkeit wieder das Allod von den Besitzungen der Vasallen und bäuerlichen Hintersassen schieden, das erstere auf historischem Rechtstitel steuerfrei erklärten und die ganze Grundsteuer auf die letzten warfen. Die Folge war ein unverhältnißmäßig hoher Grundsteuerfuß für die unfreien Besitzungen, der namentlich im 18. Jahr-

hundert jeden Aufschwung der Landwirthschaft bei den bäuerlichen Besitzungen unmöglich machte und dadurch die ganze Entwickelung der Staaten hemmte. Erst in der Mitte des 18. Jahrhunderts zwingt die finanzielle Noth die Regierungen, gegenüber der Unfähigkeit der bäuerlichen Besitzungen, noch mehr Steuern zu zahlen, auch die grundherrlichen Grundstücke zur Steuer herbeizuziehen. Das geschah namentlich in Oesterreich durch die obenerwähnten Grundsteuerregulirungen; in Frankreich gelangte man überhaupt nicht dazu, und in England hatte man es wegen der allgemeinen Land tax nicht nöthig. Während daher in England schon im 18. Jahrhundert der rationelle Steuerfuß angestrebt wird, ward Frankreich gezwungen, im Namen der Theorie eine ganz neue Basis der Grundsteuer zu fordern; in den deutschen Staaten aber begann nun der Kampf zwischen dem besteuerten und steuerfreien Grund und Boden, dessen schließliches Ziel eben die Gleichheit des Grundsteuerfußes war, obgleich man vielmehr immer nur von der Grundsteuer im allgemeinen sprach. Mit diesen Gegensätzen beginnt nun die Entwickelung der Grundsteuerfuße für das 19. Jahrhundert. Und hier können wir sogleich den Charakter dieser Bewegung sehr bestimmt charakterisiren, denn während Frankreich den finanziellen Grundsteuerfuß zu Grunde legt, nimmt England den rationellen an, jedoch ohne die Katastralvermessung oder den Einkommensteuerfuß, in Deutschland dagegen siegt derselbe, aber in Verbindung mit dem Kataster als Katastralsteuerfuß, jedoch mit beständiger Neigung, diesen Katastralsteuerfuß wieder mit dem finanziellen zu verbinden. So ist auch hier das formale System zuletzt der Inhalt der Geschichte.

b) Der finanzielle Steuerfuß ist nun seinem formalen Begriffe nach derjenige, der als Steuerfuß jedes einzelnen Grundstücks entsteht, wenn der Staat vom Lande eine bestimmte Gesammtsumme als Grundsteuer fordert und nun diese Gesammtsumme auf die einzelnen Grundstücke vertheilt, aber ohne bei der Bestimmung jener gesammten Summe der Grundsteuer den Reinertrag der Grundstücke, sondern nur das Bedürfniß der Finanzen zu Grunde zu legen. Man wird daher mit Recht diesen Steuerfuß auch den Repartitionssteuerfuß nennen können. Es entstehen dann die zwei Processe der Vertheilung der Grundsteuer — der erste, der die Gesammtsumme, welche durch das Erforderniß des

Staats gebildet wird, auf die Landestheile vertheilt, der zweite, der den Theil dieser Steuer bestimmt, welche der Einzelne zu tragen hat. Es ist natürlich im zweiten Theil dieses Processes von großer Wichtigkeit, daß diese Vertheilung an den Einzelnen oder die „Umlegung" (s. unten) auf Grundlage einer möglichst genauen Schätzung und Messung geschehe; und da diese am Ende doch nur durch den Kataster so weit thunlich festgestellt werden kann, so wird die finanzielle Besteuerung bei der Individualumlegung stets der Form nach zur Katastersteuer. Dem Wesen nach aber sind beide dadurch so sehr verschieden, daß bei der ersten der Steuerfuß ohne Rücksicht auf den Reinertrag der Grundstücke bestimmt wird, da die Gesammtsumme aufgebracht werden muß, mag der Reinertrag sein, welcher er will, was natürlich bei der rationellen Grundsteuer ausgeschlossen ist. Es ist sehr wichtig, diesen wesentlichen Unterschied festzuhalten.

Denn in diesem Sinne umgelegt, ist ein finanzieller Steuerfuß, da derselbe unter Umständen den ganzen Reinertrag des Grundstücks absorbiren kann, nur dann vernünftigerweise denkbar, wenn man von dem Gedanken ausgeht, daß die Grundsteuer leicht überwälzt werden kann. Das nun war eben die Idee der Physiokratischen Schule, und diese Idee hat das französische Grundsteuersystem in den Jahren 1791 und 1798 zur Ausführung gebracht, auf die vage, durch keine Vermessung begründete Annahme hin, daß der Gesammtreinertrag des Grundes und Bodens etwa 1200 Mill. Frcs. betrage, und daß man davon 20 Proc. als Gesammtsteuersumme von ganz Frankreich müsse zahlen lassen. Der Kataster von 1808 hatte daher auch nicht die Aufgabe, wie der deutsche, erst die Steuersumme zu finden, sondern nur die Vertheilung derselben rationell einzurichten, was sowol Hock als neuerdings Walker nicht erkannt haben. Darin nun lag der Mangel dieses Systems für die Bestimmung des Grundsteuerfußes, und dieser ist es, den der rationelle Steuerfuß vermieden hat.

c) Der rationelle Grundsteuerfuß geht nun davon aus, den Steuerfuß jedes einzelnen Grundstücks als einen festen Procentantheil seines Reinertrags aufzulegen. Dieser Grundsteuerfuß hat wieder zwei Formen, den Einkommen- und den Katastralsteuerfuß, den ersten können wir den englischen, den zweiten den österreichischen nennen, während die dritte Form, die preußische,

eine Verbindung beider ist. Es scheint von großer Wichtigkeit, dieselben einzeln zu bezeichnen.

Der Einkommensteuerfuß der Grundsteuer in England hat zur Aufgabe, das Reineinkommen aus Grund und Boden mit dem gleichen Steuerfuß zu belegen, wie jedes andere nachweisbare Einkommen, weshalb eben die Grundsteuer in England durch dasselbe Gesetz bestimmt wird wie die Renten- und Erwerbsteuer. Allein diesem englischen Grundsteuerfuß der Income tax mit seiner Individualumlegung fehlt die feste Messung des Steuerobjects im Kataster, und dadurch verliert sie ihren wahren Werth.

Der Katastralsteuerfuß im eigentlichen Sinne dagegen bestimmt den Steuerfuß objectiv in Oesterreich 16 Proc. des Katastraleinkommens, seit 1849 ein Drittel mehr, also gegenwärtig 21⅓ Proc. des letztern, und die Gesammtgrundsteuer des Reiches ist demnach die Addition aller einzelnen Grundsteuerbeträge des Reiches. Hier hängt daher die Gesammteinnahme der Finanzen aus der Grundsteuer von den Einzelbeträgen ab, während bei der französischen Grundsteuer das Umgekehrte der Fall ist.

Der große Mangel dieses Grundsteuerfußes besteht nun darin, daß, da die Gestehungskosten und die Verkaufspreise wechseln, aus denen der Reinertrag gebildet ist, auch der an sich gleiche Katastralsteuerfuß factisch eine ungleiche Besteuerung ergibt. Um diesem Uebel zu begegnen, ist nun die letzte Form der Besteuerung des Grundsteuerfußes entstanden, welche nach dem Gesetze von 1861 seit 1865 in Preußen gilt, und seit dem Gesetze von 1868 auch für Oesterreich in eine allerdings noch nicht ganz nahe Aussicht genommen ist.

Diese nun beruht darauf, daß dem Grundsteuerfuße allerdings wie in Frankreich eine bestimmte Gesammtsumme zu Grunde gelegt wird, welche die Grundsteuer aufzubringen hat, daß aber diese Gesammtsumme nicht wie in Frankreich nach dem Bedürfniß der Finanzen, sondern nach dem *wirklich ermittelten* durchschnittlichen Reinertrage der Grundstücke festgestellt wird. Die Vertheilung folgt dann auf Grundlage nicht einer Selbstschätzung, wie in England, sondern des Grundsteuerkatasters, wie in Oesterreich, und zwar unter Mitwirkung der Selbstbesteuerung gemeindeweise.

Während sich die Literatur mit den obigen Grundformen und Principien des Steuerfußes gar nicht beschäftigt hat, hat sie die Frage nach der Höhe der Grundsteuer in abstracto sehr lebhaft behandelt, natürlich ohne zu einem festen Resultate zu gelangen. Zuerst brachte man sie in Verbindung mit der Grundrente (s. oben); dann aber, und mit viel bessern Gründen, mit der Dichtigkeit der Bevölkerung. Namentlich Hoffmann hat (S. 132 fg.) mit Recht die Bevölkerungsverhältnisse damit in Verbindung gebracht. Es ergibt sich daraus das allgemeine und sehr wichtige Princip, daß der gleiche Fuß und Betrag der Grundsteuer eine um so höhere Besteuerung enthält, je dünner, und eine um so geringere, je dichter die Bevölkerung ist. Dieser Satz führt für die Bestimmung des Katastralfußes auch bei Gleichheit des Ertrags zu sehr wichtigen Folgerungen, die im Folgenden wieder aufgenommen werden. Es ist beachtenswerth, daß auch die neuere Theorie sich mit dieser Frage durchaus nicht beschäftigt hat; anstatt dessen sehr viel mit der Frage nach der Wirkung der Grundsteuer im allgemeinen, wo die Grundsätze Ricardo's vielfach in den Vordergrund treten. Geht man dagegen einen Schritt weiter, so ergeben sich zwei leitende Grundsätze für die Höhe der Grundsteuer. Zuerst hat die Höhe die Preissteigerung der landwirthschaftlichen Producte und damit die Höhe des Arbeitslohnes, oder aber, wo dieser nicht steigen kann, die schlechte Ernährung des Volks zur Folge; und hier finden wir das Hauptargument dafür, daß jeder Staat seinen Grundsteuerfuß so niedrig als möglich setzen soll. Zweitens mangelt dem deutschen wie dem französischen Systeme die Vergleichung des Fußes der Grundsteuer mit der Erwerbsteuer; das historische Element wiegt viel zu sehr vor. Eine gründliche Untersuchung der Grundsteuer mangelt uns aber wesentlich deshalb, weil wir eben die Grundsteuerfuße Deutschlands noch gar nicht kennen. Hier wäre noch eine ebenso große als dankbare Aufgabe zu erfüllen.

C. Die Erhebung der Grundsteuer.

Die Erhebung der Grundsteuer ist nun, wenn man die obigen Systeme ins Auge faßt, sehr einfach. Wir unterscheiden die Umlegung, die Zahlung und die Eintreibung der Grundsteuer.

A. Die Umlegung ist nun bedingt durch das Grundsteuersystem und bringt dasselbe praktisch zum Ausdruck. Bei der historischen Grundsteuer sowie bei der Katastralgrundsteuer ist sie ein einfacher amtlicher Act, der auch wol die (Individual-) Vorschreibung der Steuerbeträge heißt.

Diese Umlegung der Grundsteuer geschieht, indem dem Einzelnen amtlich die Anzeige des von ihm nach Maßgabe seines

Katasters zu zahlenden Gesammtsteuerbetrags gemacht wird. Der Regel nach wird diese Umlegung zugleich als Ausschreibung behandelt, indem in der Anzeige zugleich der Ort der Zahlung und die Termine derselben angegeben werden, sodaß die einmalige Ausschreibung als eine dauernde gilt und eine terminweise Ausschreibung überflüssig erscheint. Nothwendig ist eine Erneuerung der individuellen Umlegung und Ausschreibung nur dann, wenn entweder eine Katastralumschreibung stattgefunden und der Steuerbetrag des Betreffenden dadurch eine Aenderung erfahren hat, oder wenn gesetzliche Modificationen in der Zahlung eintreten.

Bei der Repartitionssteuer dagegen findet, wie gesagt, eine doppelte Umlegung statt. Die erste ist die nach Landschaften und Gemeinden, die zweite ist die Individulumlegung. Natürlich fordert das stets ein Gesetz, welches die Summe der betreffenden Landschafts- und Gemeindebeträge bestimmt, wobei als Grundsatz gelten soll, daß die Reichsvertretung den Betrag der Landschaft, die Landesvertretung dagegen den Betrag der einzelnen Gemeinden feststellt; die zweite dagegen fordert ein Gesetz, welches das Verfahren für diese Individualvorschreibung bestimmt. Es ist selbst in der absoluten Monarchie wol nicht denkbar, daß dies letztere ohne Zuziehung der Elemente der Selbstbesteuerung geschehe, wodurch diese Umlegung die Formen der folgenden Art annimmt.

Bei der Einkommenbesteuerung nämlich beruht die ganze Umlegung auf der Selbstschätzung und der durch die Organe der Selbstbesteuerung dabei vorgenommenen Kritik derselben. Es ist aber klar, daß hier auch die Vorschreibung einen andern Charakter annimmt als bei den obigen Formen. Während sie nämlich bei diesen als eine Verpflichtung des Grundes und Bodens erscheint, die als Grundlast auf jeden Besitzer übergeht, ist sie bei der Einkommenbesteuerung vielmehr eine persönliche Verpflichtung des Besteuerten und kann nur durch gesetzliche Bestimmung und unter bestimmten Formen zu einer realen erhoben werden. Danach sind auch die Verhältnisse der Rückstände zu bestimmen.

B. Die Zahlung muß in bestimmten, rationell in vierteljährigen Terminen stattfinden. Die Form der Zahlung muß einfach und verständlich, sie selbst aber von einer Quittung, am besten in einem eigenen Steuerbuche, begleitet sein.

C. Die Eintreibung der Steuern enthält die Gesammtheit

der Acte, durch welche die Zahlung erzwungen wird. Sie hat nur etwas Besonderes in Beziehung auf die Rückstände, bei denen die Verzinsung des Rückstandsbetrages Grundsatz sein sollte, und auf die Steuernachlässe, welche auf Elementarschäden beruhen.

Da die Steuerquelle beim Grundbesitz, der Ertrag überhaupt, von Naturgewalten abhängig ist, so gilt als Princip, daß, wo die Naturgewalt den Ertrag ganz oder theilweise ohne Schuld des Verpflichteten vernichtet, auch ein Steuererlaß nach Maßgabe des Schadens einzutreten hat. Dabei muß ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren stattfinden, durch welches sowol das Vorhandensein des Schadens als der Umfang desselben bestimmt und infolge dessen der Erlaß gegeben wird. Jede Grundsteuergesetzgebung hat darüber ihre besondern Vorschriften.

Grundsatz muß dabei sein, daß bei der Repartitionssteuer die Steuergemeinde zwar für den Steuernachlaß haftet, aber auch — unter Berufung an den Landesausschuß — über ihn entscheidet.

Wo die Nichtzahlung ohne vorhergegangenen Schaden eintritt, da folgt die Steuereintreibung oder Execution. Die Eintreibung hat hier, vermöge der Natur des Steuerobjects, verschiedene Grade. Der erste Grad ist die Mahnung, bei der die Mahnungsgelder oder Ganggelder zu zahlen sind; der zweite Grad ist das Einlager durch Militär; der dritte Grad erst ist der Verkauf, der wieder zuerst mit der Pfändung der beweglichen Sachen und der Sequestration der Einkünfte beginnt, bis der eigentliche Verkauf eintritt. Ueber alle diese einzelnen Maßnahmen bestimmen der Regel nach eigene Gesetze das Nähere.

Die Formen der Umlegung in Steuerbüchern u. s. w. sind natürlich für das praktische Leben von großer Wichtigkeit und hier daher ausführliche Instructionen und faßliche Anordnungen nothwendig. Ueber das Verfahren in Oesterreich s. Chlupp, a. a. O., S. 90 fg. Ueber die Zahlung nach Naturalbeträgen, eifrig vertreten von Lotz, III, 216, Malchus, I, 208.

Dritte Art.

Die Gebäudesteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte.

Die Gebäudesteuer bildet die zweite Art der Grundsteuern, weil bei ihr das Kapital zwar ein unbewegliches ist, allein Erwerb und Reinertrag auf wesentlich andern Verhältnissen beruhen als bei der eigentlichen Grundsteuer.

Die Gebäudesteuer hat sich erst langsam von der eigentlichen Grundsteuer getrennt, und zwar beruht dies auf der historischen Entwickelung des Güterlebens.

Ursprünglich war das Gebäude bei allen ackerbautreibenden Völkern so eng mit der Landwirthschaft verbunden, daß selbst die Wohnung des Menschen nur als ein Bestandtheil der landwirthschaftlichen Betriebsgebäude betrachtet ward. Wie die Wohnung daher nicht von der Landwirthschaft, so war auch der Reinertrag der Gebäudesteuer von dem des Grundes und Bodens gar nicht zu unterscheiden, und daher war an eine Trennung der Besteuerung des Gebäudes von der des Feldes nicht zu denken.

Allein schon bei der ersten Entwickelung des gewerblichen Lebens, namentlich bei dem Entstehen der Städte, die ja großentheils auf anfänglich unfreien Boden gebaut waren, trat die selbständige Natur der Gebäude als Steuerobject so deutlich hervor, daß wir fast gleichzeitig mit dem Beginn aller Steuern auch die Häusersteuer als eine Nebenform der Grundsteuer entstehen sehen. Die folgende Geschichte der Steuern hat nun diesen Standpunkt nicht mehr verlassen, und so läßt sich bis auf die gegenwärtige Zeit eine selbständige und sehr bedeutsame Geschichte der Gebäudesteuer verfolgen, die uns zugleich den Charakter des heutigen Systems und bei manchen formalen Unterschieden die wesentliche Gleichheit derselben in allen Staaten Europas erklärt.

Wir können diese Geschichte am klarsten nach den drei Grundformen der gegenwärtigen Gebäudesteuer in die Epochen theilen, die wir als die Gebäudegrundsteuer, die Gebäudeklassensteuer und die Gebäudezinssteuer bezeichnen. Auch hier ist das theoretische

System nichts anderes als die wissenschaftliche Formulirung der Arbeit des Geistes, welche wir die Geschichte nennen.

Alle Besteuerung der Gebäude beginnt damit, das Haus als solches zu besteuern, und zwar noch ohne Unterschied seines Gebrauchs und Werthes, ohne Berechnung der Steuerkraft, als einfaches Analogon der ursprünglichen Grundsteuer. Das Haus als solches ist die Steuereinheit, allerdings aber nur das Wohnhaus. Die Steuer selbst ist daher anfänglich auch gleich; noch ist das gewerbliche Leben nicht so weit entwickelt, um den Werth vom Gute unterscheiden zu können. Das Haus ist ein Theil des Grundes und Bodens, und die Gebäudesteuer erscheint als eine Gebäudegrundsteuer.

Die zweite Epoche der Gebäudesteuer beginnt nun mit der Grundsteuerregulirung des 18. Jahrhunderts. Das Princip derselben, die Messung des Ertrags, wird naturgemäß auch auf die Gebäude angewendet, und sofort ergibt sich, daß man die Gebäude in zwei Klassen eintheilen muß — diejenigen, welche an und für sich keinen Werth haben, sondern als Betriebskapital für die Wirthschaft angesehen werden müssen, und deren Ertrag daher in dem Ertrage der Wirthschaft schon angerechnet und mit der Steuer derselben mitbesteuert ist —, und diejenigen, welche einen selbständigen Werth und Gebrauch besitzen, und daher auch als selbständige Steuerobjecte angesehen werden können. Die Folge davon ist für die Besteuerung, daß man nun auch für die Gebäude wenigstens zwei Arten von Steuereinheiten, und für jede dieser Arten einen eigenen Steuerfuß aufstellen muß, wobei natürlich wieder Unterarten möglich sind. Wir nennen diese beiden Hauptarten die Betriebs- und die Wohngebäude, und die Steuerepoche, welche auf diesem Unterschiede in ihrem Steuersysteme beruht, die Epoche der Gebäudeklassensteuer.

Mit der Entwickelung des selbständigen gewerblichen und des Werthkapitals erscheint nun auch im Gebiete der Gebäude und Wohnungen dieselbe große Thatsache, welche mit dem Ende des 18. Jahrhunderts Europas Volkswirthschaft zu regieren beginnt, die Theilung der Unternehmungen. Das Wohngebäude ist nicht mehr wie in der frühern Zeit blos ein integrirender Theil des wirthschaftlichen Betriebes, sondern die Herstellung desselben wird vielmehr ein selbständiges Unternehmen. Das Haus ist aus einem

Theil eines Besitzes zu einem selbständigen Kapital geworden mit eigenem Ertrage; die Form, in der diese Ertragsfähigkeit des Hauses zur Erscheinung gelangt, ist die Miethe oder der Hauszins, und es ist daher naturgemäß, daß neben jeder andern selbständigen Quelle der Einnahmen und der Unternehmungen auch das für den Hauszins gebaute Haus ein eigenes Steuerobject wird. Natürlich tritt damit gleichzeitig die Nothwendigkeit hervor, für das neue Steuerobject, das Zinshaus, wieder eine andere Steuereinheit und einen andern Steuerfuß aufzustellen, und so entsteht die dritte Grundform der Gebäudesteuer, die Gebäudezinssteuer, an die sich nun wieder die Frage anschließt, ob man nicht dieselbe vermöge der weitern Bestimmung der Steuereinheit und des Steuerfußes zugleich zu einer Einkommensteuer machen kann, da die Größe der Wohnung als eine der Haupterscheinungen des Reineinkommens zu gelten scheint, sodaß auch die Gebäudezinssteuer nicht mehr als eine einfache Steuer, sondern als ein Steuersystem für sich auftritt, über dessen Werth und Form man sich allerdings noch keineswegs einig ist.

So hat sich die Gebäudesteuer mit der Volkswirthschaft in Europa entwickelt und ist zu einem System geworden, in welchem alle drei obigen Epochen in den gegenwärtigen drei Arten der Gebäudesteuer fortleben. Auf dieser Grundlage ist es nun nicht schwer, weder diese Arten zu verstehen, noch auch das Gebäudesteuersystem der einzelnen Staaten zu beurtheilen.

Natürlich hat diese Gebäudesteuer in jedem Staate wieder ihre besondere Geschichte; das herrschende Princip ist aber unzweifelhaft, daß die Ausbildung des Zinssteuersystems in gleichem Verhältniß steht zu der Entwickelung der Industrie der Städte, während das Klassensystem vielmehr von dem Gewerbe abhängt und das Grundsteuersystem als das landwirthschaftliche bezeichnet werden muß. Die Elemente dieser Geschichte für England bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 790, und Vocke, „Britische Steuern", S. 401, der die Häusersteuer einseitig als Aufwandsteuer auffaßt; kurz auch bei Hübner, „Bericht des statistischen Centralberichts", 1858. Nr. 2. u. 34. Für die frühere Zeit Frankreichs fehlen uns ausreichende Angaben; vgl. jedoch Parieu, „Théorie de l'impôt", I, 200 fg. Für Deutschland viel Material bei Lang, „Geschichte der Steuern", S. 60 fg. Das theoretische Verständniß der Gebäudesteuer beginnt in der That erst mit Adam Smith, der als Grundlage derselben den Unterschied von Bodenrente und Baurente aufstellt und damit den Uebergang

von der Gebäudegrundsteuer zur Klassen- und im Princip auch zur Zinssteuer bildet. Allerdings beruhte das zunächst auf den englischen Verhältnissen, wo schon damals die Miethe in den Städten und die Pacht auf dem Lande die übliche Form der Benutzung waren. Von da hat sich die Literatur eingehend mit dem Gegenstande beschäftigt. Namentlich die deutsche Literatur hat jene Unterscheidung aufgenommen, während die englische sich mehr an die allgemeinen Principien gehalten hat. S. Jakob (§. 624 fg. u. §. 1037 fg.) und Fulda (§. 176). Sie scheiden wie Smith die Grundrente für den Grund und Boden, auf dem das Haus steht, und die Kapitalrente für das Baukapital, was aber zur Consequenz hat, daß die erstere eben der Gebäudesteuer nicht angehört, sondern, wie gesagt, der Grundsteuer. Ricardo („Principles", Kap. 14) untersucht nur, auf wen die Steuer fällt, auf den Eigenthümer oder Miether, was natürlich gar nicht objectiv entschieden werden kann, da sie nur dann auf den Eigenthümer fällt, wenn sein Haus weniger werth ist, als es ihn gekostet hat; fällt sie auf den Miether, so berechnet er sie mit der Miethe in dem Verkehrspreise seines Erwerbs. J. Mill (Buch 5, Kap. 3) erklärt die Haussteuer „für eine der gerechtesten Steuern"; nur meint er falsch, daß sie nicht das Einkommen aus den Häusern, sondern der durch die Wohnung gemachten Verausgabung sein soll. Jakob stellt zuerst die Grundsätze für die Aufstellung eines möglichst genauen Gebäudekatasters auf (§. 1039 fg.), wobei jedoch die Idee der Katastrirung des Miethzinses viel zu sehr in den Hintergrund tritt. Lotz hat sich (III, 317) gegen die Gebäudesteuer überhaupt erklärt, aus unzureichenden Vorstellungen, namentlich bei Selbstbewohnung. Malchus hat sie mit Recht vertreten (§. 51). Begründung der Gebäudesteuer durch den Kapitalwerth in mehrern deutschen Staaten bei Malchus, II, 236. Ein sehr gutes Résumé und richtige Ansichten findet man in der „Zeitschrift des sächsischen Statistischen Bureau", a. a. O., S. 27 fg. Was Wirth sagt (II, 439): „daß die Gebäudesteuer als Einkommen- oder Kapitalsteuer behandelt werden müsse", um „gerecht" zu sein, ist unklar gedacht, aber richtig gefühlt; die Aufgabe des Katasters ist es eben, das Einkommen aus dem im Gebäude stehenden Kapital genau zu ermessen und „gerecht" zu vertheilen. Daß „die Anlegung einer Häusersteuer nach dem Kataster in einem größern Lande zu den ärgsten Bedrückungen führen muß", ist eine Phrase; dies würde nach Wirth's eigener, nur nicht klar gedachter Meinung nur dann der Fall sein, wenn der Steuerfuß ganz gleich und selten revidirt wäre, also nicht durch den Kataster an sich, sondern durch die verkehrte Anwendung desselben. Mit Recht eifert er dagegen wider die auf die Thüren und Fenster gelegte Gebäudesteuer. Rau hat das Gebiet weitläufig behandelt, jedoch ohne recht zu einem festen Abschlusse zu kommen. II, 80 fg. mit viel Material aber wenig System Hock, „Abgaben und Schulden", S. 199 fg. Pfeiffer, „Staatsein-

nahmen", II, 108 fg., haben Rau's Arbeit nicht eigentlich weiter geführt. Woher letzterer seine Angaben hat (S. 184) ist schwer zu sagen. So gibt er den Ertrag der österreichischen Grundsteuer, auf Thaler reducirt, mit 46,654000 Thlr. und den der Gebäudesteuer mit 15,491600 Thlr. an, während dieselben im Budget von 1870 mit 36,476785 und 17,962414 Gulden stehen, allerdings ohne Zuschläge, die aber auch in dem übrigen Budget nicht gerechnet sind. Die Gebäudesteuer betrug 1860—64 nur 10—13 Millionen. Ganz unverständlich ist, daß nach S. 188 diese Gebäudesteuer 24 Proc. der Gesammtsumme der Reineinnahme der Finanzverwaltung in Oesterreich sein soll.

II. Charakter der Gebäudesteuer in England, Frankreich und Deutschland.

Das System der Gebäudesteuer mit seinen drei großen Gruppen, der Grund-, Klassen- und Zinssteuer der Gebäude hat nun allerdings nicht die Bedeutung, ebenso wenig als das System der Grundsteuer, daß die positiven Besteuerungen sich daran angeschlossen haben. Dasselbe muß vielmehr als Grundlage und Maßstab für die Beurtheilung der verschiedenen Systeme in England, Frankreich und Deutschland, und wie wir hoffen auch als das Ziel ihrer Entwickelung angesehen werden. Der Werth dieses Systems aber erscheint erst dann, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Bezeichnung „Gebäudesteuer" in diesem allgemeinen Sinne wenig Werth hat, wenn man nicht dabei festhält, daß jede jener Arten wieder ihr eigenes Steuerobject, ihre eigene Steuereinheit und ihren eigenen Steuerfuß besitzt, für welche wir uns nun einfach auf die Elemente der Gesetzgebung beziehen dürfen. Diese sind folgende.

In England beginnt die Häusersteuer genau wie in Deutschland als selbständige Steuer der Wohnung des Grundbesitzers; die Rauchhuhnsteuer (smook farthing, fumage, norm: fouage), die eine grundherrliche Abgabe war, bis das Parlament 1662 das Herdstättegeld (chimney money) als erste Häusersteuer an den König bewilligte, an dessen Stelle 1695 (3. 4 Will et M. 39) die erste Fenstersteuer trat. Damit beginnt der Kampf um diese eigentliche Gebäudesteuer, die Inhabited houses duty, während die Gebäudegrundsteuer in die Land tax aufgenommen wurde, obwol sie hier nicht selbständig berechnet erscheint. Der Kampf gegen die

Fenstersteuer zieht sich das ganze 18. Jahrhundert hindurch; erst im Jahre 1851 ward sie gänzlich aufgehoben. Geschichte bei Blackstone I, 335. Gneist, II, 798. Vocke 464. Neben dieser Fenstersteuer, die als eine Art der Assessed taxes angesehen wurde, und der Land tax erscheint nun die Einkommensteuer, welche eigentlich ursprünglich eine Gebäudezinssteuer ist, da ihr Object nicht das Gebäude, sondern das reine Einkommen (rakrent) aus der Pacht ist, aber bald zur wirklichen Zinssteuer wird, indem das reine Einkommen nach dem möglichen Pachtertrage bestimmt wird. 5. 6. Vict. 35; schedula A bei Gneist, S. 795—796. England hat daher jetzt in seiner Land tax die Gebäudegrundsteuer, in seiner Income tax die Gebäudezinssteuer; die Gebäudeklassensteuer fehlt, und zwar indem alle Gebäude, die nicht wenigstens 10 Pfd. St. jährlich werth sind, befreit sind. Ebenso fehlt hier wie bei der Grundsteuer der Gebäudesteuerkataster, indem nach dem Verfahren bei der Income tax die Einschätzung denselben vertritt. Dies ist der größte Mangel in dem System der englischen Gebäudesteuer, den namentlich die preußische, soweit thunlich, vermieden hat.

Einen wesentlich andern Charakter hat die Besteuerung der Gebäude in Frankreich. Vor der Revolution war das Recht dieser Steuern ebenso ungleich und örtlich gestaltet wie in Deutschland. Die Revolution dagegen hat, wenngleich in eigenthümlicher Weise, in der Gebäudesteuer die drei Hauptformen entwickelt, die wir aufgestellt. Das erste Gesetz vom 3. Nov. 1791 nimmt noch die Gebäudesteuer als Theil der Grundsteuer, und zwar so, daß alle Gebäude, welche zu Vergnügungszwecken der Cultur entzogen sind, mit der höchsten Grundsteuer belegt werden, während alle andern Gebäude in zwei Klassen geschieden sind — Gebäude für gewerblichen Betrieb und Wohnhäuser; die Steuerquelle wird durch Schätzung des Reinertrags seit mehrern Jahren für beide in gleicher Weise gefunden, der Steuerfuß ist auch gleich, allein die Erhaltungskosten der erstern werden mit 33⅓ Proc., die der letztern nur mit 25 Proc. vom Ertrage abgezogen. Neben dieser Gebäudegrundsteuer entsteht nun die Wohnungssteuer in dem impôt personnel et mobilier (Gesetz vom 23. Nov. 1790), deren Object nicht das Haus, sondern die Wohnung ist, und die von allen Bewohnern erhoben wird. Sie ist das Analogon der Gebäudezinssteuer, als

das sie, offenbar verkehrterweise, nicht von dem Eigenthümer der Gebäude, sondern von dem Inwohner erhoben wird. Das Wiederentstehen des Wohlstandes ließ dann auch die englische Inhabited houses duty in Frankreich als contribution portes et fenêtres durch Gesetz vom 24. Nov. 1798 platzfinden, deren Object und Einheit Thüren und Fenster, deren Steuerquelle das Einkommen des Inwohners ist, der beide zu zahlen hat. Es ist formell klar, daß entweder das Gesetz von 1790 ausreicht und dann diese Thür- und Fenstersteuer überflüssig war, oder daß der impôt mobilier das persönliche Einkommen nicht trifft, und dann dieser impôt hätte wegfallen müssen. Es ist aber meritorisch kein Zweifel, daß die Steuer durch ihr Object eine ganz falsche ist, da sie den Besitzer zwingt, vermöge der Steuer weniger Licht und Luft in die Wohnung zuzulassen, ohne durch das durch die Thüren und Fenster nicht zu messende Einkommen zu treffen. Die französische Gebäudesteuer ist außerdem eine Repartitionssteuer, und der Steuerfuß wird daher nicht doch das Einkommen, sondern durch den Bedarf des Staats gegeben, was gerade hier allen Regeln guter Besteuerung widerspricht. Sie muß daher im Princip und Ausführung als die unvollkommenste angesehen werden.

Dagegen ist die preußische Gebäudesteuer möglichst einfach, aber auch möglichst unentwickelt. Bis auf die neueste Zeit gab es keine selbständige Gebäudesteuer in Preußen, sondern jeder historische Staatstheil hatte seine Systeme der Gebäudebesteuerung, wie er seine Systeme der Grundsteuer hatte, ohne daß die Gesetzgebung je die Sache ernsthaft in Erwägung gezogen hätte. Erst als seit 1848 die Reform der Grundsteuer vorgenommen wurde, ward auch ein neues Gebäudesteuergesetz versprochen und dieses mit dem Grundsteuergesetz vom 21. Mai 1861 gleichzeitig erlassen. Dieses Gesetz scheidet die Gebäudegrundsteuer in der Form von der Gebäudeklassensteuer, daß es alle Betriebsgebäude von den übrigen Gebäuden trennt; die erstern sind dann von der Gebäudesteuer frei und fallen unter die Grundsteuer; die übrigen Gebäude zerfallen in die gewerblichen Betriebsgebäude und die Wohngebäude; die erstern haben einen Steuerfuß von 4 Proc. des Nutzungswerthes, die letztern haben ihren eigenen Steuertarif. Der Mangel dieses Gebäudesteuersystems liegt offenbar darin, daß die genaue Scheidung der letzten beiden Klassen so gut als unthunlich ist,

und daher sehr ungenaue Besteuerung namentlich da herauskommt, wo Betrieb und Wohnung sich unter demselben Dache befinden. Auch wird hier das unserer Ueberzeugung nach einzig maßgebende Element, die Scheidung des Zinshauses vom eigenen Hause, nicht richtig verstanden, und ist trotz aller Durchführungsverordnung auch durch einen Gebäudekataster nicht zu ersetzen. Vgl. diese Verordnung über Ausführung jenes Gesetzes bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 482. Note.

Wir glauben nun, daß die rationellste Form der Gebäudesteuer die österreichische ist, die sich freilich erst sehr langsam entwickelt hat. Im vorigen Jahrhundert steht die Gebäudesteuer noch ganz auf dem Standpunkte der Grundsteuer, wofür das Censimento Milanese den Anlaß gab, indem es die Gebäude nur nach dem Flächeninhalt besteuerte. Ursprünglich hielt auch der stabile Kataster an diesem Gedanken fest; aber schon bei den ersten Messungen ergab sich die Unmöglichkeit, dies durchzuführen. So ward das Gebäudesteuersystem von der Grundsteuer durch das Patent vom 20. Dec. 1820 durchgreifend geschieden, die gänzlich unbewohnbaren Gebäude dem Grundsteuerfuß als Gebäudegrundsteuer unterworfen, die Wohngebäude aber in die Klassen- und Zinssteuer geschieden und so das gegenwärtige System aufgestellt. Wir können die Grundzüge desselben als die an sich rationellen bezeichnen.

Die übrigen deutschen Gebäudesteuersysteme sind uns nicht hinlänglich bekannt. Herdegen über Würtemberg S. 325 unverständlich. Baden, Gesetz vom 18. Sept. 1810: Steuer nach nur unklar gehaltener Schätzung; Regenauer §. 268. Auch das sächsische und bairische Häusersteuergesetz beruhen auf Vermengung der Gebäude-, Grund- und Einkommensteuer, wobei hartnäckig der Miethzins als Steuerobject und Quelle vermieden wird. Vgl. Rau, §. 349 fg.

III. Die drei Arten der Gebäudesteuer.

1. Gebäudegrundsteuer.

Die Gebäudegrundsteuer ist demnach diejenige, welche bei dem Gebäude nichts anderes als Steuerobject betrachtet als die Grundfläche, weil das Gebäude selbst als Theil des Kapitals erscheint, das in der Grund- oder Gewerbesteuer besteuert ist. Daher sind

alle Baulichkeiten, welche als Wohnung benutzt werden, von derselben ausgeschlossen und gehören der folgenden Klasse. Die Steuereinheit ist das Grundflächenmaß; der Steuerfuß der Grundsteuerfuß; naturgemäß der höchste. Eigene Schätzung nicht nothwendig; die Katastrirung dagegen sollte streng durchgeführt werden, zwar nicht für die Zwecke der Finanzen, wohl aber für die des Grundbuchs und des Realcredits. Daher fällt wieder diese Grundsteuer weg bei allen Wohngebäuden, bei welchen sich Räume befinden, die nicht für den landwirthschaftlichen Betrieb bestimmt sind (Höfe, kleine Gärten u. s. w.), weil sie im Ertrage der Wohnung mit enthalten sind. Die ganze Gebäudegrundsteuer erscheint daher im Steuersystem überhaupt nicht selbständig, sondern verschmilzt mit der Grundsteuer. Anders die folgenden.

2. Die Gebäudeklassensteuer.

Die Gebäudeklassensteuer entsteht, wo das Gebäude zur Wohnung des Besteuerten und zugleich zum gewerblichen Betriebe desselben bestimmt ist, sodaß die Benutzung der Wohnung als ungeschiedener Theil der Gesammtauslagen dieses Betriebes erscheint. Eben diese innere Verschmelzung mit den Betriebslocalitäten, welche durch die Erwerbsteuer besteuert werden, erzeugt nun die selbständige Gebäudeklassensteuer als den Versuch, den Reinertrag der Wohnung selbständig von dem der Gewerbsbaulichkeiten zu scheiden. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Die Steuerquelle ist der Reinertrag, den die eigene Benutzung der Wohnung bringt. Ihre Größe ist natürlich eine verschiedene je nach der Größe der Wohnungen selbst. Das Verfahren, nach welchem die unendliche Verschiedenheit in der Größe der Wohngebäude nach bestimmten durchschnittlichen Größen geordnet wird, nennen wir auch hier die Klassification der Wohngebäude. Der Zweck der Klassification ist demnach, in der räumlichen Größe ein Maß für den Reinertrag zu gewinnen. Die auf diese Weise gefundene Klasse ist dann die Steuereinheit, und die Klassirung der einzelnen Häuser ist daneben das Analogon der Messung und Schätzung des Katastralverfahrens. Trotzdem ist dieser der klassenmäßigen Größe entsprechende Reinertrag sehr schwer durch eigene Schätzung zu bestimmen und erscheint daher nicht als selbständige

Ziffer; der Steuerfuß kann mithin auch nicht als ein Procentsatz von dem so ermittelten klassenmäßigen Reinertrag bestimmt werden, sondern wird als ein fester Steuerbetrag nach den Klassen aufgelegt. Für die Zahl der Klassen gibt es kein an sich gültiges Princip. Die Größe des klassensteuermäßigen Betrags muß hervorgehen aus der Schätzung des Werthes, den die Wohnung in den Gebäuden der klassenmäßigen Größe für den Bewohnenden hat; von diesem Werthe ist der Reinertrag zu berechnen und nach diesem Reinertrage der Steuerfuß für die Klasse aufzustellen. Dieser Steuerfuß darf dann nicht höher sein als der der Zinssteuer, wenn man beide auf das gemeinsame Steuergrundmaß von hundert reduciren würde. Nur wird, da jener Werth nicht genau festgestellt werden kann, auch der Steuerfuß bei der Gebäudeklassensteuer nie ganz genau dem wahren Steuerfuß entsprechen. Und das ist der Grund, weshalb man mit Recht danach strebt, die Klassensteuer bei Gebäuden soweit als irgend thunlich durch die Zinssteuer zu ersetzen; nur dürfte eine gänzliche Auflösung der erstern in die letztere, wenn sie überhaupt möglich ist, nur langsam und mit der größten Vorsicht vor sich gehen.

Die Einschätzung ist nun der Act, durch welchen das einzelne Gebäude in eine der gesetzlichen Klassen eingereiht wird (Klassirung, Klassificirung). Damit ist für dasselbe auch zugleich der Steuerbetrag bestimmt.

Der Gebäudeklassensteuerkataster enthält endlich die amtliche Aufzeichnung aller Gebäude, mit Eintragung derselben nach den verschiedenen Klassen und dem daraus für jede einzelne Wohnung entfallenden Steuerbetrag. Die Umschreibung bezeichnet entweder den Wechsel des Besitzers oder die Umgestaltung des Objects; aus jener ergibt sich der jedesmal zur Zahlung Verpflichtete, aus dieser, wo sie stattfindet, der Uebergang des Wohngebäudes aus einer Klasse in die andere und damit der Wechsel des Steuerbetrags für dasselbe.

Oesterreichisches Patent vom 20. Dec. 1820. Die Steuereinheit ist das Gebäude; die Klassification nach der Fläche und den Stockwerken; 12 Klassen; Steuerfuß fest; von 20 Kr. bis 30 Fl. ursprünglich; jetzt von $53\frac{1}{3}$ Kr. bis 80 Fl. Darstellung bei von Kremer, „Das Steuerwesen Oesterreichs", II, 132. Chlupp, a. a. O., S. 131 fg. Es mangelt hier wie bei der Grundsteuer die Beweglichkeit durch Theilnahme der Gemeinde an der Umlegung.

3. Die Gebäudezinssteuer.

Die Gebäudezinssteuer entsteht da, wo das Erbauen von Wohnungen ein selbständiges Unternehmen wird, dessen Roh- und Reinertrag auf dem Miethzins beruht. Für dieselbe sind drei Punkte zu erwägen: die Grundsätze der Besteuerung, die Bildung des Katasters und das Verhältniß zur Gebäudeklassensteuer.

A. Die Gütereinheit als Grundlage für die Bemessung der Steuereinheit ist hier daher nicht mehr das Gebäude als solches, sondern die Wohnung, die zum Vermiethen bestimmt ist; das Gebäude ist nur noch das Steuerobject, das durch die Einheit der Wohnungen gemessen wird. Ungenau nennt man deshalb wol auch jene Gütereinheit oder das Gütermaß die Steuereinheit, wie das Flächenmaß bei der Grundsteuer, obgleich es auch hier nur die Einheit des Steuerobjects und nicht die der Steuerquelle ist. Es ist nicht richtig, als Steuereinheit etwas anderes als die Wohnung zu setzen; jede andere Einheit, als Zimmer-, Fenster- oder Thürenzahl, Flächenraum, ist darum falsch, weil die Größe des Roh- und Reinertrags, also der Steuerquelle, auf welche alles ankommt, von diesen Einheiten entweder gar nicht, wie bei Thüren und Fenstern, oder unbestimmbar, wie bei Flächenraum und Zimmerzahl, abhängig ist. „Eine Wohnung" aber ist eine für *eine* wirthschaftliche Persönlichkeit berechnete Gesammtheit von Wohnungsbestandtheilen; der Begriff derselben kann nicht bezweifelt werden; er läßt ebenso viele Modificationen zu, als es wirthschaftliche Persönlichkeiten gibt, und reicht daher in jeder Beziehung als Einheit für die Messung der Gebäude aus.

Die Steuerquelle ist nur der von dem Miethzins dem Eigenthümer übrigbleibende Reinertrag, und das ist ihr Unterschied von der Form der französischen und englischen Gebäudesteuer und Wohnungssteuer, welche das Einkommen des Miethers treffen, und der preußischen, welche das Einkommen des Eigenthümers ohne die Steuer festsetzen will. Da nun hier ein solcher Reinertrag berechnet werden kann, so läßt sich auch als (reine) Steuereinheit die Decimalstelle 100 als Grundlage des Steuerfußes hier vollkommen anwenden, und ebendadurch ist die Gebäudezinssteuer eine so richtige und rationelle Steuer. Das Verfahren ist dabei das regelmäßige. Der Rohertrag wird gebildet durch die

Summe der Miethzinse, in welche der durchschnittliche Zins der eigenen Wohnung hineingerechnet wird. Von diesem Rohertrage werden die durchschnittlichen Beträge für Unterhaltung und sonstige Ausgaben einfach abgezogen; der Rest ist der Reinertrag des Unternehmens und von diesem wird als Steuerfuß ein Procentantheil bestimmt, der, so viel mal addirt, als der Reinertrag seine Steuereinheit von hundert enthält, den Steuerbetrag für das einzelne Gebäude ergibt.

B. Da auf diese Weise eine feste Größe der Steuerquelle durch den stets nachweisbaren Zins vorliegt, so tritt bei der Gebäudezinssteuer an die Stelle der Einschätzung ein selbständiges Verfahren, dessen Aufgabe es ist, für jedes Gebäude den Betrag des Miethzinses oder des Rohertrags genau und von Jahr zu Jahr festzustellen. Dieses Verfahren ruht auf folgenden Grundlagen:

Der Gebäudezinssteuerkataster enthält die Aufzeichnung nicht blos aller Gebäude, sondern auch aller Wohnungen in diesen Gebäuden, und zwar mit Angabe der Räumlichkeiten, um den Umfang der Vermiethungen controliren zu können. Dieser Gebäudezinssteuerkataster ist in den Händen des Steueramts.

Der Kataster enthält ferner die Angabe des Besitzers über die Vermiethungen, die in bestimmten (halbjährlichen) Terminen abgegeben werden muß. Diese Angabe muß neben der Hausbeschreibung enthalten:

a) die Namen der Miether, um durch Vergleichung mit der Personalmeldung die Richtigkeit controliren zu können;
b) Die Dauer der Miethe und den Ort, wohin der Ausziehende sich begeben hat;
c) die Miethpreise.

Der Regel nach wird jede Steuerverwaltung zum Zweck dieser Angaben selbst die nöthigen Formulare drucken und vertheilen lassen, eine Einrichtung, deren Zweckmäßigkeit sich von selbst versteht und daher einer weitern Erläuterung hier nicht bedarf.

Darauf folgt von seiten des Steueramts die Bezeichnung des Steuerbetrags für das ganze Gebäude, nachdem die Angaben mit dem Kataster und, wo es nöthig scheint, mit den frühern Angaben über die erzielten Miethpreise verglichen sind.

Es liegt im Begriff dieser Steuer, daß sie, auf den Miethzins als ihre Quelle gebaut, entweder ganz oder zum Theil weg-

fällt, wenn die Vermiethung nicht oder nur zum Theil stattfand. Verheimlichungen und falsche Angaben fallen unter das Steuerstrafrecht.

C. Die einzige Schwierigkeit bei dieser Steuer ist es nun, das Verhältniß zur Gebäudeklassensteuer, das im Princip einfach ist, auch in der Praxis durchzuführen. Natürlich ist das entscheidend, da der Steuerfuß bei der Klassensteuer sehr gering, bei der Zinssteuer sehr hoch ist.

Man kann dafür zwei Wege einschlagen. Man kann entweder die einzelnen Häuser, je nach ihrer Bestimmung, oder man kann dieselben ortsweise der Zinssteuer unterziehen. Offenbar ist das erstere schwer ausführbar, da die Vermiethung in kleinern Orten oft eine zufällige und vorübergehende ist. Es setzt daher eine sehr genaue Controle der Hausverhältnisse voraus, die wieder durch eine entwickelte Selbstverwaltung der Gemeinde bedingt ist. Wo diese vorhanden ist, ist allerdings die Einzelbestimmung der Zinssteuer entschieden richtig. Einfacher, aber auch roher ist die Umlegung der Zinssteuer je nach der Thatsache, ob die größere Anzahl der Häuser zum Vermiethen oder zum Selbstgebrauche bestimmt ist. Das letztere ist in Oesterreich der Fall; natürlich wird die Entwickelung der Selbstverwaltung diese Form auch hier bald überflüssig machen.

D. Steuerbefreiungen wegen Neubauten und Umbauten müssen als Verwaltungs- und nicht als Finanzmaßregeln beurtheilt werden.

Das System der österreichischen Gebäudezinssteuer ist einfach und gut bei Chlupp a. a. O., S. 119 fg. Ausdehnung desselben S. 139 fg.

Vierte Art.

Die Kapitalrentensteuer.

I. Wesen und Elemente der Geschichte.

Mehr noch der historische Gang der Dinge als der Streit der Theorie hat es hervorgebracht, daß die Kapitalrentensteuer, ebenso wie die eigentliche oder directe Einkommensteuer, nicht blos die bestrittenste, sondern auch die unklarste Art der Steuer ge-

worden ist. Es wird daher nothwendig werden, mit um so größerer Bestimmtheit das Wesen und den Inhalt derselben hier aufzustellen.

Der formale Begriff derselben ist folgender.

Die Kapitalrentensteuer ist eine zweite selbständige Form der directen Steuer, indem auch sie ein bestimmtes Güterobject hat, das Werthkapital, das sich wie der Grund und Boden messen läßt, und doch einen von dem Kapitale selbständig scheidbaren Reinertrag besitzt, der, nachdem er wie bei der Grundsteuer geschieden und mit der Steuereinheit gemessen ist, das eigentliche Steuerobject bildet. Die Kapitalrentensteuer ist daher die Steuer auf den Reinertrag eines selbständig dastehenden und mit selbständigem Reinertrag, der Kapitalsrente in der Form des Zinses, versehenen Werthkapitals.

Nun gab es zu allen Zeiten solche selbständige, zinstragende Werthkapitalien. Dennoch gehört die Besteuerung dieser Kapitalien erst der neuesten Zeit an, und ist auch in dieser ernstlichst bestritten. Um zu einem Resultate zu gelangen, wird es daher nothwendig, zuerst die historische Grundlage derselben zu charakterisiren, und dann den Inhalt und die Beurtheilung derselben darzulegen.

Es ist nicht möglich, den Grund der Entstehung dieser Steuer auf die bloße Thatsache zurückzuführen, daß erst mit dem 19. Jahrhundert das Werthkapital in hervortretender Weise einen Ertrag gefunden habe. Im Gegentheil hat in früherer Zeit das Werthkapital weit größern Zins gehabt als gegenwärtig. Allerdings sehen wir ausnahmsweise schon seit dem 15. Jahrhundert in einigen Städten den Gedanken einer Besteuerung des Werthkapitals auftreten, allein nur als Theil der Vermögenssteuer; mit der Entwickelung der letztern zu einem System selbständiger Steuern verschwindet die Besteuerung des Zinses, selbst das physiokratische System denkt nicht daran; sogar die Anregung, die Adam Smith gibt, bleibt fast ein halbes Jahrhundert lang unbeachtet, und erst mit der Mitte des 19. Jahrhunderts beginnt der Gedanke einer Kapitalrentensteuer wieder recht platzzugreifen. Es scheint daher nicht zweifelhaft, daß der Grund dafür in allgemeinen wirthschaftlichen Verhältnissen gelegen habe. Und das ist in der That der Fall.

Der Unterschied der Volkswirthschaft unserer Zeit von der

der frühern Epoche besteht ohne Zweifel in dem Siege der großen Industrie über das vereinzelte und kleine Gewerbe. Die Bedingung dieses Sieges ist das große Kapital; die Folge ist ein großer Verdienst desselben; die naturgemäße weitere Consequenz aber die, dieses Kapital auch zur Steuer heranziehen zu wollen. Nun hatte der Entwickelungsgang der Theorie es mit sich gebracht, daß man sich über das Wesen des Kapitals nicht recht einig war. Nur über zwei Dinge war man klar; zuerst daß das Einkommen des reichsten Theiles des Volkes auf dem Kapital beruht, und dann, daß man das Kapital als Steuerobject nur da aufführen kann, wo es in der Form einer bestimmten Schuldurkunde auftritt, mit seinem selbständigen Reinertrag als Zins. Es war nun sehr begreiflich, daß man im Anfange zum Zweck der Besteuerung beide Thatsachen ungeschieden zusammenfaßte, und die Besteuerung des Kapitals überhaupt, namentlich aber nach englischem Vorgange, als die „Einkommensteuer" bezeichnete, was natürlich zu vieler Unklarheit Anlaß gab, da ja jede Steuer eine „Einkommensteuer" ist. Es hat das Verständniß sehr verwirrt, daß demgemäß die Gesetzgebungen mancher deutschen Staaten nach Englands Vorgang als „Einkommensteuergesetze" die Besteuerung der Kapitalsrente mit der der directen Einkommensteuer formell verbanden und dadurch die Vorstellung erweckten, daß die Kapitalsrente denselben Charakter habe wie das Object der eigentlichen Einkommensteuer; und wir stehen noch in der Epoche, wo dies von sehr vielen zu Grunde gelegt wird. Allein es ist klar, daß dies falsch ist, und daß das Kapital einen sehr verschiedenen Charakter hat, je nachdem es in der lebendigen Production den Stoff eines Unternehmens hergibt oder eine einfache Darlehnsschuld ist. Wohl ward auch das von vielen Gesetzgebungen gefühlt, als sie im Laufe dieses Jahrhunderts, und namentlich seit 1848, das Werthkapital überhaupt zu besteuern begannen. Denn allenthalben sehen wir jene Unterscheidung in der Thatsache auftreten, daß das Unternehmungskapital theils durch die erneute Erwerbsteuer, theils durch die directe oder eigentliche Einkommensteuer, und daher mit einem ganz andern Steuersysteme getroffen wird als das Rentenkapital, sodaß Einkommensteuer und Rentensteuer in den meisten Fällen nebeneinander stehen. Viele aber hielt der socialistische Gedanke, den Besitz des Rentenkapitals nicht unbesteuert zu lassen,

von dem ausschließlichen Festhalten an der eigentlichen Einkommensteuer ab, andere auch besteuerten die Rente um der Steuer willen. Zur klaren Unterscheidung gelangte man nicht, und daher die sonst unerklärliche Erscheinung, daß, während die eigentliche Einkommensteuer in einigen Ländern, wie Frankreich und Preußen, principiell anerkannt ward, in andern wieder diese Steuer mit der Rentensteuer verbunden ward, wie in Sachsen, während in noch andern, wie in Oesterreich und England, die eigentliche Einkommensteuer in der Anwendung auf die Gewerbesteuer neben der selbständigen Rentensteuer erscheint. Die Literatur ist sich seit 50 Jahren vollständig uneinig, und daher ist das Gebiet das unfertigste in der ganzen Finanzwissenschaft und Praxis, während es allerdings kein Zweifel ist, daß man die Rentensteuer ohne die eigentliche Einkommensteuer schwer verstehen wird.

Es wird daher durchaus nothwendig, schon hier diese Unterscheidung vorzunehmen und damit der Rentensteuer ihren Platz und ihren Inhalt endgültig anzuweisen. Erst dann ist auch der Werth der letztern richtig zu bestimmen.

Die eigentliche (directe) Einkommensteuer hat zu ihrem Object das in der Production (als Analogon des Stoffes) durch die Unternehmung verwendete Kapital (Anlage und Betriebskapital), das wir das Unternehmungskapital nennen können. Dasselbe ist ein beständig in Werth, Form und Ertrag wechselndes, entzieht sich deshalb einer festen, objectiven Messung und kann nur durch die Selbstbesteuerung richtig besteuert werden.

Das Object der Rentensteuer ist dagegen ein festes, bestimmtes, mit selbständigem und meßbarem Ertrage (Zins) versehenes Kapital, dessen Größe und Vorhandensein öffentlich constatirt und gemessen werden, dessen Erträgnisse als Zins ebenso, nöthigenfalls auch ohne Selbstbesteuerung, festgestellt werden können, und das daher ein eigenes, von dem Unternehmungskapital streng geschiedenes Steuerobject bildet, dessen Steuerquelle der Zins, dessen Steuereinheit eine Decimalstelle, dessen Steuerfuß ein Procentsatz vom Zinsbetrage ist; und die Besteuerung dieses „Renten- oder Schuldkapitals" bildet daher im strengen Unterschied von der Besteuerung des Unternehmungskapitals die eigentliche Kapitalrentensteuer als selbständiger Zweig der directen Steuern, mit denen sie alle Momente gemein hat.

Und jetzt erst ist es möglich, auf Grundlage dieser Form des Kapitals den Werth dieser Rentensteuer zu untersuchen.

Auch wir haben in der ersten Auflage die Kapitalrentensteuer nicht richtig verstanden und sie mit der eigentlichen Einkommensteuer verschmolzen, wie es gewöhnlich geschieht. Es mangelte uns eben die richtige Auffassung des Kapitals in seinem Inhalt. Die bedeutendste Arbeit über den ganzen Gegenstand ist Bocke's „Kapitalrentenbesteuerung mit besonderer Rücksicht auf Baiern", (Preußische Vierteljahrschrift 1868) Heft I, 2. Leider hat er die eigentliche Einkommensteuer nicht mit in Betracht gezogen. Hock und Pfeiffer haben hingegen die Sache kaum weiter geprüft. Wir glauben nun, daß die folgenden Gesichtspunkte in Verbindung mit der eigentlichen Einkommensteuer die Grundlage der Erörterung sein sollten.

II. System und Kritik der Kapitalrentensteuer.

(Besteuerung des Conto corrents; Besteuerung des Actiencoupons; eigentliche Kapitalrentensteuer).

Will man nun demnach die Kapitalrentensteuer als selbständigen Theil der directen Steuer feststellen, so hat das zwei Voraussetzungen. Zuerst muß sie von der allgemeinen (directen) Einkommensteuer definitiv geschieden, und dann muß ihr specifischer Inhalt festgestellt werden.

Die Kapitalrentensteuer unterscheidet sich von der allgemeinen eigentlichen Einkommensteuer dadurch, daß sie zu ihrem Object eine bestimmte Summe, zu ihrer Quelle den Zinsertrag derselben hat, während die eigentliche Einkommensteuer, wie gesagt, kein selbständiges Kapital und keinen bestimmten Kapitalzins, sondern den Unternehmungsgewinn aus allen Formen des Kapitalbesitzes hat. Die Scheidung ist auf dieser Grundlage leicht zu vollziehen.

Meint man nun aber die Kapitalrentensteuer in dem obigen ganz bestimmten Sinne, so enthält sie wieder drei gleichfalls bestimmte Verhältnisse, deren jedes für sich betrachtet werden muß. Nur können wir dabei nicht vermeiden, unsere Unterscheidung des Credits hier zu Grunde zu legen.

a. Kapitalrentensteuer des Geschäftscredits. Die erste Form, in der ein bestimmt nachweisbares Kapital Zinsen trägt, ist das im Conto corrent laufende Kapital mit seinen Zinsen (Zinszahlen). Der Grund, weshalb das Kapital auf Conto corrent

zu jener Steuer nicht herbeigezogen werden kann, obwol es oft die besten Zinsen trägt, besteht nicht in der Unmöglichkeit seiner Nachweisung, sondern darin, daß es selbst einen Theil des Geschäfts bildet, das für seinen Reinertrag bereits in der Erwerbsteuer belastet ist. Selbst da, wo das ganze Geschäft als Escomptegeschäft nur auf Verzinsung des Kapitals berechnet ist, würde eine Besteuerung dieses Ertrags eine doppelte Besteuerung enthalten. Diese Form der Kapitalrentensteuer entfällt daher gänzlich.

b. Besteuerung der Coupons und Dividenden aus den Actien. Die sehr ernste Frage nach der Besteuerung der Coupons und Dividenden der Actien ist formell so leicht und einfach zu erledigen, daß der Zweifel an der Sache nur historisch erklärt werden kann. In der That ist die Actie nichts anderes, als die Form, in welcher der Antheil des Actieninhabers an dem Unternehmungsinstitut dargestellt und Gegenstand eines selbständigen Verkehrs mit diesem Kapitale ist. Nun kann das Unternehmungskapital überhaupt als solches nicht besteuert werden, sondern die Besteuerung seines Ertrags findet rationell nur statt in der Erwerbsteuer auf Actiengesellschaften, eine Steuer, die gar nichts anderes ist, als die Anwendung der Grundsätze der Erwerbsteuer auf Unternehmungen, deren Kapital durch Actien gebildet wird. Wenn man daher den Coupon der Actie auch neben der Erwerbsteuer *mit einer* Steuer belegt, so begeht man den groben Widerspruch, einen Reinertrag zweimal zu besteuern; denn die Vertheilung des Ertrags der Unternehmung als Dividende für die Actie findet ja überhaupt erst dann statt, wenn die Steuer für das Unternehmen selbst von dem Reinertrage abgerechnet ist, sodaß jeder Inhaber einer Actie ohnehin den Betrag der Erwerbsteuer an seiner Dividende weniger bekommt. Will man trotzdem auf der Besteuerung der Actie bestehen, so muß man eben für jedes Compagniegeschäft nebst jener Erwerbsteuer auch das Kapital ermitteln, und dieses mit dem Analogon der Rentensteuer belegen; denn die Actiengesellschaft ist nichts als eine andere Form der Erwerbsgesellschaft. Selbst bei garantirten Zinsen gibt es keine Ausnahme, denn die Garantie soll nur das Minimum des Ertrags bestimmen und daher nur für die Feststellung der Erwerbsteuer einen Minimalbetrag ergeben. Im Grunde ist auch dies nicht einmal richtig, wenn

die Actiengesellschaft die Verpflichtung hat, die gezahlte Summe zu verzinsen und zurückzuerstatten, da in diesem Falle die Garantie ja nichts anderes ist, als ein unter Gestattung der Verwaltung vorausbehobener künftiger Unternehmungsgewinn. Wir finden aber gar keinen Grund, die Actie als solche zu besteuern; wir müssen im Gegentheil jede Besteuerung derselben für gänzlich irrationell erklären. Allerdings ist aber dabei vorausgesetzt, daß die Unternehmung als solche durch die Erwerbsteuer getroffen wird. Und hier liegt die Erklärung dafür, daß trotz des sonst unzweifelhaften Widerspruchs, den die Besteuerung des Actienvermögens enthält, dieselbe dennoch vertheidigt werden kann. Gerade die Actiengesellschaften sind nämlich in ihrem Ertrage als Unternehmung sehr schwer zu beurtheilen und es ist kein Zweifel, daß eben die Dividende der Actie die Steuerquelle, den Reinertrag, allein und unzweifelhaft meßbar hinstellt. Die Erwerbsbesteuerung der Actiengesellschaften kann daher sehr füglich den Coupon treffen und diese Couponsteuer ist dann die rationellste Art der Besteuerung der Actiengesellschaft als Form der Erwerbsteuer (s. unten). Allein alsdann ist diese Couponsteuer auch keine Kapitalrentensteuer, sondern sie ist eben eine Erwerbsteuer. Die erste wichtige Consequenz dieses Satzes, der nur scheinbar ein formeller ist, ist dann die, daß neben der Couponsteuer nicht auch außerdem eine Erwerbsteuer auf die Actiengesellschaft gelegt werden darf, ohne in einen schreienden Widerspruch zu gerathen. Die zweite Consequenz ist, daß der Steuerfuß der Couponsteuer sich nicht nach dem einer Kapitalrentensteuer, sondern nach dem der Erwerbsteuer richten muß. Die dritte und richtigste Consequenz aber ist die, daß jede Couponsteuer in diesem Sinne, nach Beseitigung der sonstigen Erwerbsteuer, nicht mehr eine Quotitäts-, sondern eine Repartitionssteuer sein muß; das heißt, daß der Steuerbetrag, den die Actie zahlt, nicht eben ein gesetzlicher und feststehender sein darf, der ohne Rücksicht auf den Reinertrag gefordert wird, sondern daß die Steuerbehörde jährlich nach Vorlage des Geschäftsberichts mit seinen Reinerträgnissen die Gesammtsumme für die Gesellschaft feststellt, welche dann der Erwerbsteuerbetrag ist, und daß alsdann dieser Gesammtbetrag auf die einzelnen Coupons von der Verwaltung der Gesellschaft vertheilt wird. In diesem Sinne vertreten wir die Couponsteuer entschie-

den als Form der Erwerbsteuer, während wir sie eben so entschieden als Rentensteuer verurtheilen müssen.

Das sind nun die beiden ersten Arten der Besteuerung des selbständigen Kapitalertrags. Sie haben etwas miteinander gemein, wodurch sie sich vom Folgenden unterscheiden und was ihr eigentliches Wesen ausmacht. Die Steuerquelle derselben, der Ertrag des Kapitals, beruht auf der erwerbenden Thätigkeit des Besitzers selbst. Ebendeshalb sind sie in der That Erwerbsteuern, und es ist gründlich falsch, sie überhaupt als Kapitalsteuern zu behandeln. Etwas anderes ist nun die dritte Form, die eigentliche Rentensteuer.

c. Die eigentliche Kapitalrentensteuer beruht darauf, daß der Zins eines Kapitals, sobald er von einem Schuldner einem Gläubiger bezahlt wird, für den Gläubiger ein vollkommen reines und selbständiges Einkommen ist, da es ohne Arbeit und Auslagen von diesem erhoben wird. Die Natur dieser Steuerquelle ist damit gegeben; ebenso einfach ist an sich die Natur des Steuerobjects. Es ist die Steuer von den Zinsen eines Darlehns, also eines Personal- und Realcredits, mit Ausschluß aller Formen des Geschäftscredits.

Als Object der Kapitalrentensteuer kann demnach nur der Zins von einem solchen Darlehn gelten, welches eine bestimmte und wenigstens temporär dauernde Schuld bildet und *zugleich als* Zins einen Reinertrag abwirft.

Diese Darlehn scheiden sich nun in zwei Hauptformen, da die dritte, der reine Personalcredit, sich der Besteuerung entzieht, wesentlich schon deshalb, weil er keine dauernde Schuld enthält. Diese beiden Formen sind die Hypotheken und die Staatsschuldverschreibungen.

Der eigentliche Irrthum, der dieser ganzen Steuer zum Grunde liegt, ist nämlich ein doppelter. Zuerst meint man, der Zins eines Darlehens sei ein sonst unbesteuertes Reineinkommen, dann glaubt man, mit der Steuer die Kapitalbesitzer und Renteninhaber zu treffen. Beides aber ist gänzlich falsch, und deshalb können wir uns nur ganz entschieden gegen diese Steuer erklären.

In der That ist nämlich das zinstragende Kapital, gleichviel in welcher Form, der Ueberschuß irgendeiner erwerbenden Thätig-

keit, welche bereits besteuert war, als sie jenes Kapital bildete. Das Kapital, welches ich als Darlehn gebe, ist daher der Rest eines bereits besteuerten Reinertrags; es ist schon vor dem Darlehn um so viel geringer, als die Steuer auf einer Ueberrechnung, durch welche ich das Darlehnskapital erwarb; ohne diese Steuer wäre es z. B. 140, vermöge derselben habe ich nur 100 übrig. Wenn ich daher jetzt 3 Proc. bekomme, so besteht die Betheiligung an der Steuer darin, daß ich ohne dieselbe 7 Proc. gehabt haben würde. Der Zins, den ich für mein Kapital bekomme, trägt daher den ganzen Betrag der directen und indirecten Steuern, welche ich während der Kapitalbildung gezahlt habe, in der dadurch verminderten Kapitals- und Zinssumme. Den Zins des nach der Besteuerung übrigbleibenden Ueberschusses wieder besteuern, heißt die Unternehmung zweimal besteuern.

Dies nun zeigt sich alsbald praktisch darin, daß das Ueberschußkapital sich weigert, noch einmal die Steuer zu tragen, und daß es demgemäß unthunlich ist, den zinsberechtigten Gläubiger zu treffen. Jede Kapitalrentensteuer wird stets von dem Schuldner, nie von dem Gläubiger getragen. Der Beweis liegt nahe.

An sich ist es gleichgültig, sowol in welcher Weise die Schuld bestellt, als wer der Schuldner ist, ob eine Privatperson, eine Anstalt oder der Staat selbst. Die Gründe gegen die Anwendung der Kapitalrentensteuer auf die Zinsen, welche der Staat für seine Obligationen zahlt, sind trotz ihrer großen Wichtigkeit durchaus von keiner besondern Natur, sondern fallen mit denjenigen zusammen, welche überhaupt gegen diese Art der Besteuerung aufgestellt werden müssen (s. unten).

Die Steuereinheit ist eine Decimaleinheit des Zinsenbetrags; natürlich gewöhnlich das Hundert.

Der Steuerfuß läßt sich in gar keiner Weise auf irgendeine absolute Formel reduciren. Es ist der Antheil, den der Staat als Steuer von jeder Steuereinheit der Kapitalzinsen fordert. Man kann höchstens sagen, das der Steuerfuß nicht so groß sein darf, daß er das wirthschaftliche Interesse an der Bildung eines zum Darlehn bestimmten Kapitals hindert. Es ist danach ein sehr niedriger Steuerfuß, wenn als Kapitalrentensteuer etwa fünf vom Hundert der Zinsen gefordert werden.

Die Steuererhebung ist nun sehr leicht bei den auf Immo-

bilien ruhenden und bei den in öffentlichen Documenten verbrieften Schulden. In beiden Fällen wird nur um der Erleichterung der Erhebung willen der Schuldner als Steuerzahlender gesetzt, sodaß derselbe den Betrag der Steuer dem Gläubiger als geschehene Zinszahlung in Verrechnung zu bringen hat. Die Quittung der Steuerkasse gilt dann als Zinsquittung.

Diese ganze Steuer hat demnach auf den ersten Blick vieles für sich. Die Steuerquelle ist rationell; das Object ist wenigstens bei den Immobiliar- und öffentlichen Schulden klar; die Einhebung hat wenigstens hier keine Schwierigkeit, und es scheint, daß diese Steuer, namentlich wenn sie mit geringem Steuerfuße festgestellt wird, auch für den Kapitalverkehr keine Uebelstände habe.

Dennoch erscheint diese ganze Steuer, insofern sie neben der Versteuerung des Gesammteinkommens steht oder als einzige Form der Einkommenbesteuerung gesetzt wird, als eine den Gesetzen des Werths und den höhern Forderungen des Verkehrs durchaus nicht entsprechende.

Die thatsächliche Folge der Kapitalrentensteuer ist daher, daß nicht etwa der Kapitalist, sondern daß der Unternehmer, der das Kapital leiht, die Steuer trägt und ihren Betrag produciren muß. Sie wirkt daher einfach als eine E r h ö h u n g d e r E r w e r b s s t e u e r. Und das soll sie eben nicht.

Gesetzt aber, es gelänge, den Gläubiger zur wirklichen Tragung der Steuer anzuhalten, so würde die in der Verminderung der Zinsen liegende Verminderung des Werths der Kapitalien nur eine Verminderung des Angebots von Kapital zur Folge haben, oder der Credit der Geldsuchenden würde mindestens um den Betrag der kapitalisirten Steuer für jede Steuereinheit sinken. Der Nachtheil, der daraus erwächst, erscheint für den Einzelnen in den vermehrten Kosten der Kapitalaufnahme, für den Staat einfach in dem Sinken der Curse seiner Obligationen um den obigen Betrag. Es ist daher auch hier einleuchtend, daß der Schuldner der wirklichen Zahlung der Steuer durchaus nicht entgehen kann und daß die Kapitalrentensteuer einen vergeblichen Kampf mit den Gesetzen des Werths der Kapitalien kämpft, der rationell nur durch die völlige Aufhebung dieser Steuer zu beseitigen ist.

Zu diesem principiellen Widerspruch kommt der praktische, daß es durchaus unmöglich ist, die Privatdarlehen, die nicht durch

öffentlichen Act festgestellt sind, der Steuer zu unterziehen, da hier Schuld und Zinsen für den Staat gleich unfindbar bleiben. Die Kapitalrentensteuer ruht daher factisch nur auf einem Theile der Renten.

Endlich leuchtet ein, daß das Reineinkommen aus Zinsen durchaus keine andere Natur hat als jedes andere Reineinkommen. Wenn daher neben der Kapitalrentensteuer eine eigentliche Einkommensteuer nicht besteht, so ist es ein Widerspruch, nur eine Art des Reineinkommens besteuern, die andere aber unbesteuert lassen zu wollen. Besteht aber eine solche zweite eigentliche Einkommensteuer, so ist es nicht minder klar, daß es ein Widerspruch ist, einen andern Steuerfuß und andere Steuereinheiten für die Kapitalrentensteuer als für das eigentliche Reineinkommen festzustellen. Setzt man aber dieselbe Steuereinheit und denselben Steuerfuß für beide, wie es allein richtig ist, so ist eben durchaus kein Grund denkbar, zwei Formen der Steuer auf das Einkommen zu setzen, sondern es ergibt sich, daß die selbständige Kapitalrentensteuer eben eine verkehrte Form der Besteuerung ist und nur als wesentliches Moment für die Bestimmung der eigentlichen Einkommensteuer gebraucht werden kann.

Der Gedanke endlich, alle diese Uebelstände und Widersprüche dadurch zu beseitigen, daß man den Steuerfuß sehr gering ansetzt, ist im Grunde eine Armuthserklärung der Wissenschaft und der Praxis. Alle Kapitalrentensteuer kann in der That nur gelten als eine unklare Form der eigentlichen Einkommensteuer; sie ist als solche auch entstanden, und wo sie ist, kann sie nur als Uebergang zu der letztern, als eine leichte aber auch gründlich verfehlte Lösung der Aufgabe der letztern angesehen werden, wenn man sich nicht auf den rohen Standpunkt der socialistischen Besteuerung stellen will, ein Einkommen blos deshalb zu besteuern, weil es da ist, und damit das Entstehen der Kapitalien selbst zu bedrohen.

Man wird wol aus dem Obigen entnehmen, weshalb wir uns in keine Kritik der bisherigen ziemlich reichen Literatur, wie sie namentlich Rau II. 377 fg. mittheilt, einlassen können. Selbst Hock in seinen „Abgaben und Schulden" hat es zu keinem greifbaren Resultate gebracht. Pfeiffer, Darstellung II, S. 229 fg., liefert den Beweis, daß man mit dem rein formalen Nebeneinander von Zins-

steuer und allgemeiner Einkommensteuer durchaus nicht weiter kommt. Die Actienbesteuerung hat er ganz weggelassen, obgleich hier Dietzel in seiner tüchtigen Arbeit „Besteuerung der Actiengesellschaften“ die Bahn gebrochen. Hätte der letztere den Begriff der Erwerbsteuer festgehalten, so würde er schon damals die Frage im wesentlichen erledigt haben. Uebrigens hat schon Biersak, „Ueber Besteuerung“, S. 17, den obigen Grundsatz ausgesprochen und Bocke denselben a. a. O., S. 283 kurz und entscheidend begründet; gesetzlich sind daher auch in Würtemberg, Sachsen und Baden die Actienerträgnisse (Dividenden) der Rentensteuer nur so weit unterworfen, als sie nicht von der Gewerbesteuer getroffen sind. Aehnlich in Weimar, Völkl, S. 284.

III. Positive Gesetzgebung.

Aus diesem eigenthümlichen Verhältniß der Kapitalrentensteuer als historische Vorbereitung der eigentlichen Einkommensteuer wird es sich nun leicht erklären, weshalb die Einkommensteuer-Gesetzgebungen ihrerseits einen so höchst verschiedenen Standpunkt für dieses Gebiet innehalten. Es ist von Werth, denselben in kürzester Form hier zu bezeichnen.

England ist das erste Land, welches den Gedanken einer Einkommensteuer überhaupt gefaßt hat. Es führte denselben aber aus, indem es jeden Zweig des Einkommens selbständig besteuerte. Das geschah bereits in der Land tax, 38 Geo. III. 5. Die Rentensteuer erschien hier als dritte Klasse und ward erhoben durch Abzug des zinszahlenden Schuldners an den Gläubiger. Die neue Income and Property tax, 5. 6., Vict. 35 steht im wesentlichen auf demselben Standpunkte. England hat danach keine eigentliche Einkommensteuer; die Besteuerung der Kapitalsrente, welche offenbar den deutschen Einkommensteuern zu Grunde lag, geschah hier durch zwei Mittel. Bei den Hypotheken dadurch, daß der Besitzer den Betrag der Steuer auf die hypothecirte Summe und ohne Zins abziehen sollte (Sched. A.); bei den öffentlichen Renten, indem der Staat auf die Coupons sowol der Staatsschulden als der Gesellschaften unmittelbar die Steuer auflegte. So ist die Couponsteuer entstanden. Natürlich konnte man nun nicht noch daneben eine allgemeine Einkommensteuer aufstellen, da namentlich die Erwerbsteuer schon in der Einkommensteuerform erhoben wurde (Sched. D. u. E. s. unten). An

diese Form hat sich namentlich Oesterreich in seinem Einkommensteuergesetz von 1849 angeschlossen. Das Element der allgemeinen Einkommensteuer ist hier verschwunden.

Frankreich dagegen hat gar keine Einkommensteuer, weder eine allgemeine — denn die contribution personnelle ist ein höchst dürftiger Repräsentant dieser Steuer und gehört zugleich der indirecten Besteuerung, ebenso wie die contribution mobilière — noch auch eine Kapitalrentensteuer; das unvollkommene Surrogat der letztern liegt in dem Princip der Repartition, welche das Einkommensteuerwesen überhaupt ersetzen soll.

Preußen endlich hat seine allgemeine Einkommensteuer seit 1850 ohne Kapitalrentensteuer eingeführt und steht ebenso hier auf dem allein richtigen Standpunkte; dagegen erscheint die Besteuerung der Actie als nicht rationell. — Mehrere andere deutsche Staaten haben dann die Besteuerung der Kapitalsrente noch neben der allgemeinen Besteuerung, wenn auch mit sehr niedrigem Fuße, eingeführt. Man kann das wol nur ein nicht systematisches Experiment nennen.

Ueber England s. Gneist „Englisches Verfassungsrecht" II, 796 fg. u. Vocke's „Geschichtliche Entwickelung britischer Steuern" S. 505 fg.; derselbe hat jedoch das Wesen der Erwerbsteuern nicht gehörig gewürdigt.

Das österreichische Einkommensteuergesetz vom 29. Oct. 1849, ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1850, Siebenbürgen und Dalmatien 1851, Kroatien und Slawonien 1852 und mit einigen Veränderungen in Italien seit 1851, hat die Grundlage des englischen Gesetzes in eigenthümlicher Weise zu einem ganz selbständigen Systeme verarbeitet. Die Einkommenbesteuerung zerfällt nämlich hier in zwei große Gruppen. Die erste Gruppe wird von allen Grundbesitzern gebildet; hier ist die Steuereinheit die Grund- und Häusersteuer und der Steuerfuß ist ein Zuschlag von $33^1/_3$ Proc. dieser Steuer. Dieser Theil wird daher als Grundsteuer umgelegt und erhoben und ist in der That ebenso wenig wie die englische Income tax unter 1 eine Reineinkommensteuer, sondern, da sie gar nicht nach dem Reineinkommen fragt, eine organische Erhöhung der Grundsteuer. Die zweite Gruppe enthält drei Klassen. Die erste Klasse ist die Besteuerung der in der Gewerbsteuer bereits besteuerten Gewerbe, zu welchen noch das Einkommen der Berg- und Hüttenwerke und der Pachtung hinzugesetzt ist. Steuerfuß: 5 Proc. des bekannten Reinertrags. Die zweite Klasse ist eine Ersatzsteuer für diejenigen Erwerbsformen, welche der Erwerbsteuer nicht unterliegen, daher einige Gewerbe, alle öffentlichen

Aemter, Arbeiten und Dienstleistungen, namentlich der freie Erwerb, Schriftsteller, Aerzte u. s. w.; hier ist die Steuereinheit eine Decimalstelle des (Brutto-) Einkommens und der Steuerfuß von 600—1000 Fl. jährlich 1 Proc., von je tausend mehr 1 Proc. mehr, über 10000 Fl. 10 Proc. Dabei ist denn natürlich eine große Belastung des mittlern Bruttoeinkommens gegenüber dem kleinen bis 1000 Fl. nicht zu verkennen, namentlich bei Beamten, die ihr Bruttoeinkommen ganz genau angeben müssen. Die dritte Klasse endlich enthält die Steuer auf die Zinsen von allen Arten von Schulden und die Leibrenten. Steuereinheit 100; Steuerfuß 5 Proc. Derjenige Theil, der hier als Ersatz der Gewerbsteuer angesehen werden muß, und der dritte Theil erscheinen hier vollkommen rationell gebildet. Im ersten Theile ist der Zusatz wesentlich, daß die Erwerbsteuer in den Einkommensteuerbetrag hineingerechnet wird. Nur ist dabei der Unterschied der zweiten Klasse von der ersten nicht motivirt.

Es ist klar, daß hier der Ausdruck „Einkommensteuer" die ganze Auffassung verwirren mußte und verwirrt hat, indem gerade das, was derselbe bezeichnet, die eigentliche Einkommensteuer, fehlt. Uebrigens ist die Couponsteuer in keinem Staate in so harter und irrationeller Weise ausgedehnt wie in Oesterreich. Nachdem nämlich durch das Gesetz vom 20. Juni 1868, betreffend die Convertirung der Staatsschuld, die Nominalbeträge blieben, stellt sich rechnungsmäßig der Steuerfuß auf die verschiedenen Arten der öffentlichen Schulden auf 7, 10, 15, 16 und selbst 20 Proc. heraus! Vgl. Compaß, „Jahrbuch für Handel rc. für 1869", S. 179. Aehnliches gibt es in Europa unsers Wissens nicht.

In Baiern besteht die doppelte Besteuerung der Kapitalsrenten (s. unten) und die jedes reinen Einkommens außerdem; im Grunde ein Widerspruch, da die zweite Steuer die Rente zum zweiten mal trifft. Hauff, Bairische Gesetzgebung", §. 398 fg. Object ist jedes rentirende bewegliche Vermögen; Steuereinheit ist der Gulden; Steuerfuß ist 1 Kr. per Gulden; bis 20 Fl. Renten frei; von 20 bis 100 Fl. $\frac{1}{2}$ Kr. per Gulden. Es ist offenbar kein rationeller Grund denkbar, weshalb hier ein anderer Steuerfuß gilt als bei der Einkommensteuer. Vgl. Hauff, „Bairische Gesetzgebung", §. 398. Eine genaue Analyse mit Text und Commentar bei Gerstner, „Das bairische Einkommen- und Kapitalrentensteuergesetz vom 31. Mai 1856".

In Sachsen besteht die Rentensteuer als ein besonderer Theil der Personalsteuer durch das Gesetz vom 23. April 1850. Die Personalsteuer überhaupt ist hier nichts anderes als die auf den freien Erwerb berechnete Gewerbsteuer; sie trifft Beamte, Gelehrte, Prädicatisten, Gehülfen und Diener und die Personen, welche von keiner andern Steuer getroffen werden; dann Rentenbesitzer. Hier ist dieselbe Verschmelzung wie in der englischen und österreichischen Gesetzgebung. S. Judeich, „Die Rentensteuer im Königreiche Sachsen"

(Dresden, ohne Jahrzahl). Das sächsische Rentengesetz hat eine sehr gute Darstellung erfahren von Judeich. Object sind eigentlich nur Renten, Zinsen und Dividenden; der Verfasser kommt aber zu dem wohlmotivirten Schlußsatz: „daß alles Einkommen, welches unter keiner andern Abtheilung der Grund- oder Personalsteuer zu begreifen ist, ein Object der Rentensteuer bildet" (S. 31). In der That erscheint die sächsische Rentensteuer vielmehr als eine Reineinkommensteuer, deren Hauptheil allerdings die Rentensteuer bildet. Der Steuerfuß wird nach einer Classification des Einkommens gebildet, deren erste Klasse, 20—50 Thlr. Rente, mit 6 Ngr., deren letzte (sechsunddreißigste), 4800—5000 Thlr., mit 130 Thlrn. jährlich belegt ist. Die geschichtliche Einleitung, die der Verfasser §. 2 gibt, ist vortrefflich, wenn auch kurz; eine Vergleichung mit andern Steuern lag leider außer dem Plane.

In Weimar ist das Einkommensteuergesetz vom 29. April 1821 wie die preußische classificirte Einkommensteuer und der zweite Theil der bairischen Einkommensteuer eine reine directe Steuer auf das Einkommen überhaupt. Vgl. Reden, „Finanzstatistik", I, 1396.

In Hannover hat die Einkommensteuer von 1834 denselben Charakter. Reden, I, 742. Princip jedoch, daß das Einkommen nicht schon durch andere directe Steuern getroffen ist. Steuerfuß $2^1/_2$ Proc. (England).

Die preußische Einkommensteuer-Gesetzgebung kann erst bei der Einkommensteuer dargestellt werden. Ausführliche und trefflich gearbeitete Darstellung der Gesetzgebung der kleinern deutschen Staaten bei Vocke, Tüb. Vierteljahrschrift, s. unten.

Fünfte Art.

Die Erwerbsteuer.

Allgemeiner Begriff. Die drei Arten und ihr System. Das Princip der Geschichte der Erwerbsteuer.

Auch bei der Erwerbsteuer als fünfter Grundform der directen Steuer wird es nun nothwendig, um die großen Verschiedenheiten zu beherrschen, welche sowol in der positiven Gesetzgebung als in der Theorie über dieselbe stattfinden, zuerst die ganz einfache und formelle Begriffsbestimmung derselben hinzustellen und auf diese dann alle jene Unterschiede zurückzuführen. Steht diese einmal fest, so glauben wir, auch über die Erwerbsteuer zu einem definitiven Resultate gelangen zu können.

Während nämlich die Grundsteuer das unbewegliche und die Rentensteuer das Werthkapital zum Steuerobject hat, entsteht das Steuerobject der Erwerbsteuer, indem die persönliche Thätigkeit zu dem Werthkapital hinzutritt und aus demselben neue Producte mit neuen Werthen erzeugt. Wir nennen eine solche Production, die von einer einzelnen Wirthschaft ausgeht, im weitesten Sinne ein Unternehmen und die durch die persönliche Thätigkeit erreichte Production den wirthschaftlichen Erwerb im weitern Sinne, die Steuer aber, welche dieses Unternehmen zum Steuerobject und den Erwerb aus demselben zur Steuerquelle hat, die Erwerbsteuer.

Die Erwerbsteuer scheidet sich nun in ganz bestimmter Weise sowol von der Grund- als von der Rentensteuer und hat deshalb auch wesentlich andere Steuereinheiten und Steuerfüße. Dieser nicht immer klar festgehaltene Unterschied beruht darauf, daß im Unternehmen das Kapital kein festes bleibt, sondern beständig für die Production verwendet wird, sodaß es selbst beständig nur in Stoff, Arbeitslohn und Werth der Producte, und nicht mehr selbständig vorhanden ist. Dadurch wird die Aufstellung des Kapitals als Steuerobject unmöglich und an seine Stelle tritt der von demselben geschiedene Erwerb aus der Production, der ebenso sehr durch die Güter als durch das persönliche Kapital erzeugt wird. Dieser Erwerb wird nun hier von dem Kapital geschieden und ist dadurch an der Stelle des letztern das eigentliche und selbständige Steuerobject. Eben durch diese Scheidung, in welcher die Steuerquelle zum Steuerobject wird, ist die Erwerbsteuer eine directe Steuer.

Es ist daher grundsätzlich falsch, die beiden Kapitalsteuern mit der Erwerbsteuer zu verschmelzen. Es ist aber auch falsch, die Erwerbsteuer als Besteuerung der Unternehmung, als eine einfache aufzufassen und sie, wie es immer geschieht, mehr oder weniger mit der „Gewerbesteuer" zu identificiren. Ebenso ist es auch hier verkehrt, die Formen, in denen Steuerfuß und Steuererhebung für die Erwerbsteuer stattfinden, als „Arten" dieser Steuer aufzustellen. Es ist ganz richtig, daß dies historisch entstanden und begründet ist, wie wir gleich sehen werden; aber es ist falsch, in unserer Zeit dabei stehen zu bleiben. Wir sind vielmehr in der Epoche, in welcher wir alle die verschiedenen Erschei-

nungen, die sich darauf beziehen, nur durch eine organisch einheitliche Auffassung beherrschen können.

Die wahre Grundlage dafür bildet nun der Inhalt des allgemeinen Grundbegriffs der Unternehmung. Derselbe hat — gewiß wenigstens für die Besteuerung — drei Grundformen. In der ersten sind das Güter- und das persönliche Kapital so eng miteinander in jedem Producte und also auch in der Steuerquelle, dem Erwerb durch dasselbe, verschmolzen, daß eine Scheidung beider nicht mehr möglich ist, und daß es unmeßbar ist, in welchem Grade das eine oder das andere daran mitgewirkt hat. Diese Art des Unternehmens nennen wir das Gewerbe, und die Erwerbsteuer des Gewerbes die Gewerbesteuer. In der zweiten Art des Unternehmens herrscht dagegen das persönliche Kapital so entschieden vor, daß das Güterkapital mit seinem Einflusse fast ganz verschwindet und daher auch der Begriff des Unternehmens nur im weitern Sinne Anwendung findet; der Erwerb aus dieser Form aber heißt der Verdienst (Lohn, Gehalt, Honorar ꝛc.) und die Besteuerung des Verdienstes ist dann die persönliche Erwerbs- oder Verdienststeuer. In der dritten Art endlich wird das Güter- und Werthkapital wieder die Hauptsache, jedoch stets so, daß es nur in der durch dasselbe erzielten Production zum Erwerbe gelangt; diese Art ist das eigentliche Unternehmen und die Besteuerung desselben geschieht durch die Unternehmungssteuer. (Fabriken, Bankhäuser, größere Geschäfte ꝛc.). Die tiefe Verschiedenheit dieser drei Arten erzeugt daher auch drei Arten sowol der Steuereinheit als des Steuerfußes, und diese drei Besteuerungsarten bilden somit das, was wir das System der Erwerbsteuer nennen.

Jede dieser drei Arten kann nun wieder, wie jede andere directe Steuer, die zweifache Grundform der Steuerumlegung und Erhebung haben, die wir oben als die Katastral- und die Einkommenbesteuerung bezeichneten. Daraus entstehen zwei Arten der Steuerverwaltung für jenes System, die zuweilen auch miteinander verbunden erscheinen. Sie sind aber nicht Ausflüsse des Wesens der Steuer, sondern vielmehr Fragen der Zweckmäßigkeit. Es muß das nun mit Nachdruck betont werden, weil es namentlich durch das englische System der Einkommensteuer sehr gewöhnlich geworden ist, die Erwerbsteuer nur „Einkommensteuer“ zu nennen,

sowie sie statt der Katastral- durch die Einkommensteuer besteuert wird. Es ist das nur geeignet, die Begriffe zu verwirren; wir werden zeigen, wo jene Unterscheidung an ihrem Platze ist.

Das sind nun die drei Arten der Erwerbsteuer, und auch hier ist die Geschichte der letztern im großen und ganzen nichts als die thatsächliche Entwickelung dieser streng organischen Grundlage. In der That nämlich hat die Geschichte der Erwerbsteuer, so wie sie mit dem selbständigen Gewerbe beginnt, drei große Epochen. Die erste enthält die Entwickelung der Gewerbesteuer und ihr heutiges System, die zweite die der Verdienststeuer, die dritte ist das selbständige Auftreten der Unternehmungssteuer. Jeder dieser Theile hat nun aber wieder nicht blos seine Geschichte, sondern auch seine individuelle Gestalt in jedem der großen Staaten Europas; und das ist die Grundlage der folgenden Darstellung.

Wir glauben sagen zu dürfen, daß die meisten Unklarheiten über die Erwerbsteuer sich fast von selbst ausgleichen, sowie man die obigen Unterscheidungen zu Grunde legt. Die Verschmelzung des Gewerbes mit dem Unternehmen und der Verdienststeuer mit der Einkommensteuer werden ein klares Verständniß beständig unthunlich machen. Auch wir haben in unserer ersten Auflage den Gegenstand so wenig ganz beherrscht wie unsere Vorgänger. Dabei ist es sehr natürlich, daß der Schwerpunkt sowol der Literatur als der Gesetzgebung noch immer in der Gewerbesteuer liegt. Der Mangel der letztern ist jedoch wesentlich in dem Mangel einer ausreichenden praktischen Scheidung des Unternehmens vom Gewerbe zu suchen, die aber bei der immer größern Entwickelung des erstern an der Stelle der Gewerbe allerdings mit jedem Jahre nöthiger wird. Hier ist es, wo, wir möchten fast sagen unbewußter Weise, die Steuerform die Function der Steuerart ersetzt hat, indem allerdings die Einkommenbesteuerung allein im Stande ist, jene Scheidung praktisch durchzuführen, wie wir gleich zeigen werden. — Die Scheidung der Besteuerung der Landwirthschaft von der Gewerbesteuer ist nunmehr wol in allen Staaten mit wenigen Ausnahmen vollzogen; vgl. Rau §. 381.

A. Die Gewerbesteuer.

I. Begriff und Elemente der Geschichte.

Die Gewerbesteuer als selbständige und historisch erste Art der Erwerbsteuer setzt ihrem Begriffe nach den strengen Unterschied

zwischen Gewerbe und Verkehr einerseits und Industrie und Handel andererseits voraus. Das Gewerbe an sich ist diejenige Art der Unternehmung, in welcher das Güter- und Werthkapital noch ununterscheidbar mit dem persönlichen Kapital in der Production verschmolzen ist; die Erscheinung dieser selbständigen Natur des Gewerbes besteht darin, daß dasselbe demgemäß auch nur für das individuelle Bedürfniß arbeitet und mithin in Kapital und Production begrenzt ist, während die Industrie auf großem Kapital beruht, für das allgemeine Bedürfniß arbeitet und unfähig ist, blos mit der persönlichen Tüchtigkeit die Wirkung des Kapitals zu ersetzen. Dafür aber ist das Gewerbe das Gebiet der Production, in welcher eben das Element des persönlichen Kapitals zuerst sich seine Bahn bricht, sich von der unfrei gewordenen Landwirthschaft ablöst und zuerst das Staatsbürgerthum auf das selbsterworbene Vermögen stützt. Sowie das aber geschieht, tritt auch die Nothwendigkeit der Theilnahme an den öffentlichen Lasten ein; die Besteuerung beginnt und die Gewerbesteuer wird damit zur ursprünglichen Form der Erwerbsteuer überhaupt, die von da an mit der Entwickelung der Volkswirthschaft Hand in Hand geht.

Zunächst ist es daraus klar, daß die Geschichte der Gewerbe auch zugleich die Geschichte der Gewerbesteuer enthält.

Zu dem Ende muß man gleich anfangs die beiden historischen Formen des Gewerbes unterscheiden, welche die beiden ältesten Formen der Gewerbebesteuerung begründen.

Das städtische Gewerbe nimmt, mitten in der ständischen Gesellschaftsordnung stehend, gleich von Anfang die Formen des ständischen Rechts in den Zünften und Innungen an. Die Zünfte und Innungen sind aber nicht blos Gewerbeordnungen, sondern zugleich die öffentlichen rechtlichen Formen, in denen das städtische Gewerbe seine öffentlichen Leistungen für die Stadt vollzog, namentlich in Beziehung auf den Kriegsdienst.

Da hier die Gewerbmeister persönlich eintraten, so war eine besondere Erwerbsteuer bei ihnen nicht wohl denkbar und auch nicht nöthig. In dieser ersten Epoche glichen die Gewerbe demnach in dieser Beziehung den Grundherren, und ganz ähnlich war ihr Verhältniß in der folgenden.

Als nämlich das ständische Steuersystem sich entwickelte und

die Städte als dritter Stand einen Theil der Landessteuer zur eigenen Vertheilung und Aufbringung übernahmen, da mußten sie auch das Gewerbe, die Grundlage ihres Wohlstandes, besteuern. Dabei nun wendete man sich naturgemäß noch nicht an das Gewerbe als solches, sondern an das, was als gesammter Reinertrag desselben erschien, an das Vermögen der Gewerbtreibenden, als Steuerobject. So entstanden die Vermögenssteuern, deren Heimat deshalb die Städte sind. Sie enthalten zugleich die Gebäude- und Grundsteuern mit und sind, wie sich aus dem Obigen ergibt, keine staatlichen, sondern Gemeindesteuern.

In diese Gestalt der Gewerbsteuer, bei der noch von dem eigentlichen Gewerbe nicht die Rede ist, tritt nun die erste Form der staatlichen Gewerbsteuer hinein, durch die Gewerbverleihungen oder Concessionen, die in verschiedener Form fast in allen Staaten auftreten. Sie enthalten das zweite System der gewerblichen Ordnung, das sich neben die zünftige Ordnung hinstellt; sie geben ein Meisterrecht, meistens freilich für nicht zünftige Gewerbe, und besteuern dasselbe durch die Verleihungs- oder Concessionstaxe. Nur daß diese Taxe dabei noch den Charakter einer Verleihungsgebühr behält und daher ohne feste Steuereinheit, ohne Steuerfuß und ohne rechte Regel ist.

Man kann daher sagen, daß in dieser zweiten Epoche die Gewerbsteuer zu einem kleinen Theile noch in persönlichen Leistungen der Gewerbtreibenden, zum größten Theil aber in den städtischen Vermögenssteuern und den staatlichen Verleihungsgebühren enthalten ist.

Neben diesen städtischen Gewerben standen die **ländlichen** Gewerbe. Diese umfaßten nur wenig Arten; einerseits die *nothwendigen* ländlichen Gewerbsarten, namentlich das Schmiede- und Wagnergewerbe, andererseits das Schankwirthschaftsgewerbe. Diese Gewerbe erschienen mit ihrem Betriebe als ein Recht der Grundstücke und unterlagen demgemäß, wie der Grundbesitz selbst, der Abgabe an den Gutsherrn. Hier konnte daher von einer staatlichen Steuer ursprünglich ebenso wenig die Rede sein als von einer staatlichen Verleihung. Sie bildeten vielmehr einen Theil des Grundes und Bodens, und bei den ersten Versuchen einer organischen Grundsteuer fielen sie daher unter das Steuerobject des Grundbesitzes, dem sie angehörten. So entsprach ihre

Besteuerung ihrem Namen; sie waren Realgewerbe und wurden als solche besteuert.

Es ist daher klar, daß dasjenige, was bis zu Ende des vorigen Jahrhunderts die heutige Gewerbsteuer vertrat, auf das engste mit der Ordnung des gesellschaftlichen Rechts und Lebens zusammenhing und in seiner Weise einen Ausdruck desselben bildete. Mit der neuen Gestalt der Gesellschaft mußte daher auch eine neue Form der Gewerbsteuer entstehen.

Die Gleichheit des Rechts und der Verpflichtungen aller Staatsangehörigen gegenüber dem Staate, welche den Charakter der neuen gegenwärtigen Gesellschaftsordnung bildet, trat bekanntlich mit unserm Jahrhundert ins Leben. Ihre Anwendung auf das Gewerbewesen ist, unter definitiver Aufhebung aller ständischen Unterschiede und Rechte, das Princip der Gewerbefreiheit. Mit der Gewerbefreiheit beginnt daher eine neue Gestalt der Besteuerung der Gewerbe.

Die Grundlage dieser neuen Besteuerung ist nun mit der Gleichheit und Freiheit des Rechts auch Gleichheit der Besteuerung. Diese Gleichheit beruhte darauf, daß man dasjenige, was allen Gewerbtreibenden ohne Unterschied gemein war, zum Steuerobject machte und möglichst gleichmäßig zu besteuern versuchte. Das aber war eben nichts anderes als das Gewerbe selbst. Und so entstand der großartige Versuch, die Gewerbe als solche ohne Unterschied der Besteuerung zu unterziehen.

Nachdem dieses Princip einmal festgestellt war, kam es nun darauf an, dasselbe einerseits auf das Gewerbsrecht, andererseits auf die Steuerkraft der Gewerbe organisch anzuwenden und mithin eine Steuerordnung aufzustellen, welche im Stande sei, nicht nur alle Gewerbe zu umfassen, sondern auch für jedes einzelne Gewerbe eine Steuereinheit und eine Steuerkraft zu berechnen, die demselben soviel als möglich in seinem wirklichen Reinertrage entsprach. Das erstere war der Ausdruck der Allgemeinheit, das zweite der Ausdruck der Gleichheit dieser Steuer. Aus diesem Streben sind nun die Gewerbsteuergesetze unsers Jahrhunderts hervorgegangen.

Die Aufgabe dieser Gewerbsteuergesetze, ihrem Wesen nach sehr einfach, war in der Ausführung dennoch sehr schwierig, und die Verschiedenheit jener Gesetzgebung beruht wesentlich

auf den gegebenen Verhältnissen, welche jene Schwierigkeiten hervorriefen.

Die Gewerbsteuergesetze traten nämlich, wie das in der Natur der Sache lag, mitten in der Epoche auf, wo das gewerbliche Leben einer ebenso durchgreifenden innern als rechtlichen Umgestaltung entgegenging. Diese Umgestaltung war keineswegs abgeschlossen, als die Besteuerung der Gewerbe ins Leben trat, und ebenso wenig konnte die letztere darauf warten, bis sich die neue Gestalt der gewerblichen Ordnung definitiv festgestellt hatte. Dazu kam, daß die rechtlichen Principien über die Gewerbeordnung keineswegs allenthalben gleich, noch auch allenthalben definitiv bestimmt waren. Theils entstanden daher während und nach der ersten Gewerbsteuerordnung neue Arten des Gewerbes, theils arbeitete die Gesetzgebung an neuen Grundsätzen über Zünfte oder Gewerbefreiheit; theils entstanden sehr wichtige Fragen über die Art und Weise, wie man die bestehenden Gewerbe in ihrem Ertrage bemessen solle. Aus allen diesen Gründen erklärt sich nun leicht die Erscheinung, daß die Gewerbsteuer in den verschiedenen Staaten große Verschiedenheiten darbieten mußte, um so mehr, als man sich auch theoretisch keineswegs über die Anwendung der Grundbegriffe der Besteuerung auf diese Steuerart ganz klar war. Allerdings muß man den Eifer und die Geschicklichkeit hochachten, mit welcher die Gesetzgebungen versuchten, in der Gewerbebesteuerung dieser neu entstehenden Ordnung der Gewerbe nachzukommen und in dem Systeme der Steuereinheiten und Steuerfüße die Idee der Steuergleichheit für dieselbe praktisch durchzuführen. Allein zwei Dinge machten das Gewerbsteuersystem dieser Epoche unfähig, das Ziel ganz zu erreichen. Zuerst war in Deutschland bis auf die allerneueste Zeit das alte Zunftwesen noch immer nicht aufgehoben; dann aber hatte sich die eigentliche Industrie selbständig neben dem Gewerbe entwickelt und sich von demselben bereits in den wichtigsten Punkten geschieden. Die Gewerbsteuer, wie sie im Anfange dieses Jahrhunderts entstanden war, hatte das Gewerbe noch als identisch mit der Industrie aufgefaßt, und ihr größter Mangel lag und liegt noch zum größten Theil darin, die großen Unternehmungen in das Steuersystem der eigentlichen Gewerbe mit aufnehmen zu wollen. Mit den vierziger Jahren, mehr aber noch im sechsten Jahrzehnt, ward es klar, daß dies nicht thunlich

sei. Allein den richtigen und zugleich klaren Standpunkt dafür hatte man noch nicht gefunden. So blieb die Industrie mit der von uns bezeichneten Unternehmungssteuer noch innerhalb der eigentlichen Gewerbsteuer und das hat nicht blos die Theorie gehindert, zu einem Abschlusse zu gelangen, sondern auch die positive Gesetzgebung vielfach beirrt, sodaß es sehr schwierig ist, sie in der Darstellung recht klar zu machen. Ebenso wurde weder theoretisch noch praktisch die Verdienststeuer in ihrem rechten Verhältniß zur Gewerbsteuer erkannt. Die Forderung, welche wir daher an die letztere zu stellen haben und auf welcher die künftige Entwickelung derselben beruhen wird, ist die, die Gewerbsteuer als eine durchaus selbständige Art der Erwerbsteuer von der Verdienst- und Unternehmungssteuer zu scheiden, und sie in diesem Sinne künftig selbständig zu behandeln.

Es läßt sich wol nur aus dem obigen Grunde erklären, weshalb die Ansichten über die Gewerbsteuer so verschieden sind, daß man eigentlich kaum von einer irgendwie gemeinsamen Auffassung reden kann.

Adam Smith hatte neben Kapital und Grund die Arbeit als dritte Hauptquelle des Einkommens erklärt und das Princip zur Geltung gebracht, daß die Steuern auf den Quellen des Einkommens ruhen müssen. Er mußte mithin von einer Steuer auf den Arbeitslohn reden; sie bildete einen wesentlichen Theil seines Systems. Zwar erkannte er schon selbst (Buch 5, Kap. 3), „daß eine Steuer auf die zum Leben nothwendigen Dinge genau wirkt wie eine Steuer auf den Arbeitslohn", und hätte deshalb naturgemäß diese Steuer nur in der Verzehrungssteuer suchen müssen; allein das schien mit dem Sÿstem nicht zu passen und so blieb in der Theorie die Steuer auf den Lohn stehen. So gelangte nun auch weder Adam Smith, zu dessen Zeit es freilich überhaupt noch keine Gewerbsteuer in Europa gab, noch auch Ricardo und J. Mill, die sich nicht die Mühe gaben, die Sache zu studiren, zu einer Theorie der Gewerbsteuer, sondern blieben einfach bei der Frage nach dem Einfluß der Besteuerung der Arbeit auf den Preis stehen. Die deutsche Finanzwissenschaft des vorigen Jahrhunderts hat den Ruhm, die erste systematische Auffassung des Gewerbsteuersystems in Justi's vortrefflicher Behandlung des Gegenstandes gegeben zu haben, der schon die Elemente der systematischen Besteuerung klar angibt („Finanzwissenschaft", Buch 6, Abth. 5). Es wäre wol der Mühe werth, dies nicht zu vergessen! Sonnenfels (Finanzwissenschaft", III, §. 165) bleibt sehr zweifelhaft über die Nothwendigkeit oder vielmehr die Ausführbarkeit dieser Steuer. Die neuere Finanzwissenschaft bringt mit Jakob (§. 673 fg.) gleich

Verwirrung hinein, indem sie als Steuerobject statt des einfachen Begriffs des Gewerbes den Begriff der Industrierente setzt, die wieder in persönliche Industrierente und Kapital-Industrierente zerfällt. Dadurch wird nun das Wesen der Sache unklar, da die persönliche Industrierente im Grunde der mechanische, oder kapitallose Arbeitslohn war, der als erste Art der Gewerbsteuer aufgestellt ward, während ein Gewerbe auch im weitesten Sinne des Kapitals gar nicht entbehren kann; Jakob nimmt daher in das Gewerbsteuersystem auch die „gemeinen Arbeiter" auf (§. 1069), was wieder die Natur der indirecten Steuern verwirren mußte; im übrigen sind die Grundzüge der Gewerbsteuerarten vollständig aufgestellt. Der Grundsatz jedoch, daß die Gewerbsteuer keine Steuer auf den bloßen Arbeitslohn sei, sondern auf den Reinertrag, den gewerbliches Kapital und Arbeit zusammen geben, ward nicht mehr klar festgehalten. Daher viel Unsicherheit und wenig Resultat, z. B. bei Lotz, III, 137 fg., und großer Mangel an festen Principien „über die Thätigkeitsäußerungen, die als gewerbsteuerpflichtig betrachtet werden" (Malchus, I, §. 54). Auch Hoffmann (S. 189 fg.) kommt zu keinem rechten Resultat; der Unterschied des Patentsteuersystems vom Gewerbsteuersystem wird nicht klar; die Frage entstand, ob nicht die Landwirthschaft auch als Gewerbe betrachtet und besteuert werden müsse (schon bei Malchus, I, 245), was sich nur daraus erklärt, daß man den Begriff des gewerblichen, also in seiner Masse durch Thätigkeit vermehrbaren Kapitals nicht aufstellte. Dazu kamen die Gesetzgebungen, die bald einen Theil der Gewerbe unbesteuert ließen, bald einen Theil der Gewerbsteuer als Personalsteuer (Sachsen) bezeichneten, sodaß noch Wirth (II, 443 fg.) die Gewerbsteuer ganz falsch unter die Steuer auf den Arbeitslohn rechnet, in die alte englische Unklarkeit zurückfallend. Ueber die Verwechselung mit der reinen Personalsteuer s. unten. Wenn Prittwitz („Theorie der Steuern und Zölle") die Gewerbsteuer überhaupt verwirft, weil sie auf die Consumenten fällt, so bedarf das jetzt wol keiner Widerlegung mehr. Rau's Behandlung der Gewerbsteuer, in der er die Grundlage im Gewerbeverdienst einerseits und den Zins des verwendeten Kapitals andererseits aufstellt (§. 358 fg.), ist für die richtige Auffassung entscheidend geworden.

Pfeiffer, „Steuereinnahmen" II, 189 fg. hat sich wieder auf den Standpunkt gestellt, die Gewerbsteuer definitiv zu verurtheilen, im Grunde aber doch nur, weil er die Steuerumlegung für zu schwierig hält. Er zeigt übrigens von allen am deutlichsten, daß der Grund dieser Ansichten in der Schwierigkeit liegt, die immer entsteht, wenn man die Erwerbsteuer zugleich als Norm für die Besteuerung der Unternehmungen auffassen will.

II. System und Princip der Gewerbsteuer.

a. Wesen desselben.

Das System der Gewerbsteuer hat nun die Aufgabe, zuerst in dem Begriffe des Gewerbes das Object derselben so fest zu bestimmen, als dies möglich ist, dann das gesammte Gewerbleben zum Zwecke der gleichen Besteuerung auf gemeinschaftliche Steuereinheiten zu reduciren und endlich den Steuerfuß und mit demselben die Elemente der Verwaltung der Gewerbsteuer aufzustellen.

Die große, nie ganz vollständig zu überwindende Schwierigkeit dieser Aufgabe liegt darin, daß für keinen dieser drei Theile jemals eine absolut scharfe Grenze gezogen werden kann. Namentlich die deutsche Gewerbsteuergesetzgebung hat in dieser Beziehung das Aeußerste geleistet. Allein die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit einer selbständigen Gewerbbesteuerung ist stets begleitet geblieben von dem Bewußtsein, daß hier die abstracten Kategorien und Klassen trotz aller scharfen Definition nicht ausreichen. Das lebendige und in Art und Umfang beständig wechselnde Gewerbe entzieht sich beständig den zu scharfen Bestimmungen, während allerdings andererseits, sowie man die ganze Steuerart hat aufgeben oder auch nur verwischen wollen, das specifische Wesen des Gewerbes die Steuer selbst wieder festgehalten hat. Dennoch hat der geschichtliche Gang der letztern die Elemente der Lösung dieser ganzen Frage ziemlich festgestellt und es wird nur darauf ankommen, dieselben zu einem möglichst einfachen Princip zu formuliren.

Dieses Princip nun ist durch die Natur des Gewerbes bestimmt. Der Reinertrag aller Arten der Gewerbe ist bei aller Gewerbefreiheit an denselben Orten und bei demselben Umfange *gleich*. Es ist daher *falsch*, von seiten der Gesetzgebung auf Einzelheiten des Betriebes einzugehen. Sie soll mit den Kategorien der Orts- und Betriebsklassen sich genügen lassen und statt des Systems von vielen einzelnen Steuerfüßen und einzelnen Bestimmungen die *Sebstbesteuerung* durch *Repartition* eintreten lassen. So wenig es möglich ist, je der Gewerbsteuer zu entbehren, so wenig ist es möglich, ohne volle und freie Thätigkeit der Selbst-

besteuerung dieselbe zu einer rationellen zu machen. Und das System der Gewerbsteuer hat zur Aufgabe, dieses Princip nach den einzelnen Elementen des Steuerbegriffs für die Gewerbsteuer durchzuführen.

Schon Jakob hat mit vollem Recht vor der Detailgesetzgebung in der Gewerbbesteuerung ausdrücklich gewarnt („Finanzwissenschaft", II, §. 960); nur gelangte er nicht zum Begriffe der Selbstbesteuerung. Hätte Pfeiffer dieselbe angewendet, wäre auch er wol weiter gekommen. Rau ist unschätzbar für alle einzelnen Fragen, wenig brauchbar für das Ganze.

b. Object der Gewerbsteuer. Gewerbsteuerkataster.

Das Object der Gewerbsteuer, das Gewerbe, soll die Finanzgesetzgebung gar nicht definiren. Sie kann den Begriff unbedenklich voraussetzen. Die Wissenschaft und das praktische Leben werden denselben in der Weise festhalten, daß alle Production, welche selbständige Maschinenkraft braucht, kein Gewerbe, sondern Industrie, daß aber jedes Unternehmen, welches durch persönliche Thätigkeit für individuelle Bedürfnisse producirt, ein Gewerbe ist. Eine Aufzählung der Gewerbe ist dabei unnütz oder führt geradezu zu Streit und Fehlern. Entsteht dann ein Streit, so wird auf Grundlage des obigen Begriffs die Entscheidung von Fall zu Fall leicht sein und die Selbstbesteuerung wird die Irrthümer und Mängel verbessern.

Dagegen ist es allerdings durchaus nothwendig, das Dasein des Gewerbes zu constatiren, um die Besteuerung möglich zu machen. Daraus folgt, daß der Beginn jeder gewerblichen Production angezeigt und diese Anzeige amtlich verzeichnet werden muß. Die Arten des Gewerbes ergeben sich als bekannte Kategorien von selbst. Die Aufzeichnung ist der Gewerbsteuerkataster. Es ist nicht richtig, Umfang und Kapital des Gewerbes amtlich in einem solchen Kataster zu verzeichnen, weil jede Angabe jeden Tag durch Veränderung der Verhältnisse falsch und dadurch ganz unnütz werden kann; diese Angaben, unabweisbar nothwendig für die Bestimmung des Steuerbetrags, gehören der Selbstbesteuerung (s. unten). Es ist aber auch nicht richtig, ohne allen Kataster die Gewerbsteuer aufzulegen; damit ist zuletzt jede

Controle für die letztere verloren. Die deutschen Gesetzgebungen begehen den Irrthum, den Kataster auch über den Umfang des Betriebs (Zahl der Arbeiter, Gesellen 2c.) auszudehnen, was nur für die industriellen Unternehmungen Sinn hat. Die englische Gesetzgebung begeht den Irrthum, gegen den Kataster gleichgültig zu sein. Die französische hat mit beiden das gemein, statt der Repartition die individuelle Besteuerung festzuhalten. In Deutschland und Frankreich hat daher das Gesetz zu viel, in England hat es zu wenig gefordert.

Der Unterschied des Katasters für die Gewerbe vom Grundkataster besteht demnach darin, daß der erstere keine Einschätzung und also keine gesetzlich vorgeschriebene Messung der Steuerquelle (Ertragsfähigkeit) des einzelnen Steuerobjects enthält, wie der zweite. Die Gleichheit beider und damit ihr Unterschied von der eigentlichen Einkommensteuer besteht darin, daß sie das Steuerobject selbständig hinstellen und damit eine directe, auf dem speciellen Ertrage desselben beruhende Steuer möglich machen.

Die Messung des Gewerbes als Steuerobject dagegen hat demnach ihre festen gesetzlichen Normen, wie jede directe Steuer.

Die Bestimmungen über die Einrichtung des Gewerbsteuerkatasters, wo derselbe vorhanden ist, hängen natürlich davon ab, ob die Besteuerung rein amtlich oder durch Selbstbesteuerung erfolgt. Die Anzeige des Gewerbes und die Katastrirung desselben ist jedoch wol auf dem ganzen Continent anerkannt; in Frankreich und Deutschland hat man daneben auch das ganze System des Ortes und Betriebs desselben aufgenommen (s. unten). Hier liegt der Mangel darin, daß der Selbstbesteuerung zu wenig Raum gegeben ist. Was der Kataster thun kann, ergibt erst das Folgende.

c. Die Klassification der Gewerbsteuereinheit und die Gewerbsteuerklassen.

Die Klassification der Gewerbsteuer (Gewerbsteuerobjecte) entsteht nun, indem die große Verschiedenheit der Gewerbe eine Gleichheit des Steuerbetrags für alle nicht möglich macht. Ihre Aufgabe ist es, vermöge der Klassen die Grundlage für die Bestimmung der Steuerquelle — des Ertrages — jedes einzelnen Gewerbes zu finden. Sie ist daher von entscheidender Wichtigkeit.

Bisher galten hier, in engster Verbindung mit dem Steuerfuß, zwei Systeme, die im ganzen wie im einzelnen so sehr voneinander verschieden sind, daß man für die rationelle Besteuerung gewiß zu dem dritten wird übergehen müssen.

Das erste System ist das englische, das (neben der Lizenztaxe, s. unten) gar keine Klassification hat und braucht, weil die ganze Besteuerung auf der Selbstschätzung beruht.

Das zweite ist das französisch-deutsche, das umgekehrt die ganze Klassification in einen weitläufigen Kataster rein amtlich vollziehen läßt und daran den Steuerfuß anschließt. Dem ersten mangelt die objective Gewißheit, dem zweiten die Fähigkeit, dem Wechsel der Steuerquelle, ja selbst des Umfangs im Betriebe zu folgen. Beide erreichen daher ihren Zweck nicht. Es ist aber klar, daß dem einen fehlt, was das andere besitzt. Die richtige Klassification als unabweisbare Grundlage der richtigen Besteuerung muß daher durch Verbindung beider gefunden werden. Diese nun besteht in Folgendem.

Die Einheit ist stets das Gewerbe als solches. Es ist falsch, sie in den Hülfsmitteln zu suchen, wie in der Zahl der Arbeiter 2c.

Die Klassification als die Messung der Verschiedenheit der Steuerquelle beruht nun auf den zwei Momenten des äußern Umfanges und der innern Ertragsfähigkeit. Darin stimmen alle Gewerbsteuergesetzgebungen des Continents ziemlich überein. Der Maßstab ist dann für den ersten die Ortsklasse, für den zweiten die Betriebsklasse.

Die Ortsklasse beruht auf dem einfachen wirthschaftlichen Satze, daß der Umfang des Absatzes der Producte für den Umfang des Reinertrags wenigstens in seinem Minimum entscheidend ist; der Umfang des Absatzes beruht aber wieder auf der Größe des Ortes, in welchem das Gewerbe betrieben wird, weil dieser Ort den natürlichen Markt für die Erzeugnisse desselben bildet. Auf diese Weise ist die Eintheilung der Ortschaften nach ihrer Einwohnerzahl die erste Grundlage für die Aufstellung eines verschiedenen Maßes der Steuerkraft gleichnamiger, aber mit ungleichem Erfolge betriebener Gewerbe. Dadurch ergibt sich eine den größten Theil aller Gewerbe umfassende Klassification derselben, des alb nennen wir sie am besten die Ortsklassen.

Die Betriebsklasse entsteht durch die Bestimmung der Größe des Anlage- und Betriebskapitals, welches in der Unternehmung zur Production verwendet wird. Die Schwierigkeit, diese Größe zu bestimmen, bedarf keiner Erörterung. Das nächste Moment für dieselbe ist indeß der Umfang des unbeweglichen Kapitals, entweder der für den Betrieb nothwendigen Grundfläche, oder der Gebäude oder sonstigen unbeweglichen Einrichtungen. Das entferntere Moment ist der Umfang des Betriebes selbst, der stets sehr schwer zu schätzen sein wird. Aus beiden zugleich werden dann Durchschnitte gebildet, welche eine die Gesammtheit der betreffenden Gewerbe umfassende Klassification derselben ergeben, und zwar so, daß jede Art der Gewerbe wieder innerhalb jedes Ortes der Klassification unterliegt. Die hieraus sich ergebenden Klassen nennen wir die Betriebsklassen. Dahin gehören namentlich die Zahl und Art der Arbeiter und zweitens die Zahl und Art der Werkzeuge oder Betriebsmittel.

Die Richtigkeit jedes Steuersystems für die Gewerbe wird nun stets zuerst auf der Richtigkeit der aufgestellten Ortsklassen einerseits und der Betriebsklassen andererseits beruhen. Die Grenze für beide Arten oder Klassen liegt dabei schon in der Natur der Betriebe selbst. Von der örtlichen Klassification sind nämlich diejenigen Unternehmungen ausgeschlossen, die für ihren Erwerb entweder nicht auf einen bestimmten Ort angewiesen sind, oder die nur an einem bestimmten Orte betrieben werden können. Bei diesen ist eine Bestimmung ihrer Steuerkraft nur nach dem Umfange ihres Kapitals, sei es des beweglichen oder des unbeweglichen, möglich; man kann sie in der Finanzwissenschaft die Betriebsklassengewerbe nennen. Doch werden diese Gewerbe stets die Ausnahme bilden.

Im allgemeinen besteht daher die Klassification aus einem Schema, welches durch diese beiden Elemente der Größe des Orts und des Umfangs der Unternehmung in der Weise gebildet wird, daß alle Orte nach ihrer Einwohnerzahl in gewisse (4—7) und alle Unternehmungen nach ihrem Umfange in eine Reihe sehr verschiedener Haupt- und Unterabtheilungen getheilt werden, sodaß damit für jede einzelne wirklich vorhandene Unternehmung in diesem Schema ein Platz ist, der dann wieder den Steuerfuß für dieselbe bestimmt.

Denkt man sich nun diese Klassification nach den Orts- und Betriebsklassen amtlich vollzogen und jedes einzelne Gewerbe nach dem zu diesem Ende aufgestellten Schema mit Ober- und Unterabtheilungen genau registrirt und beständig in Evidenz gehalten, so entsteht das, was wir den eigentlichen Gewerbsteuerkataster zu nennen pflegen; wird dann jede Rubrik mit ihrem eigenthümlichen Steuerfuße belegt, so haben wir das, was wir als die Katastralbesteuerung der Gewerbe kennen.

Offenbar liegt nun der Mangel dieser Besteuerung darin, daß nicht blos der Reinertrag (oder die Steuerquelle) dadurch sehr unsicher wird, sondern daß der Kataster ganz unfähig ist, dem wechselnden Umfange zu folgen; es ist leicht, die Ortsklassen annähernd richtig zu bestimmen, aber unthunlich, die einzelnen Gewerbe in die Betriebsklassen genau einzuschätzen, um so unthunlicher, je größer der Ort und je häufiger der Wechsel in der Zahl der Hülfsarbeiter 2c. ist. Dennoch wäre die höchste Form der Gewerbsteuer erreicht, wenn dies geschehen könnte; und kaum wird es ein anderes Mittel geben, der Aufgabe zu genügen.

Um dieselbe daher zu lösen, gibt es nur Einen Weg. Die Finanzverwaltung muß die Ortsklassen — so wenig als möglich bestimmen. Für diese Ortsklassen muß sie Gewerbsteuergemeinden aufstellen und diese müssen nun jedem Einzelnen nach dem von den letztern aufzuweisenden, von ihnen selbst zu beurtheilenden Umfange seines Gewerbes klassificiren. Denn nur die Gewerbtreibenden selbst sind im Stande, dem Wechsel des Umfangs zu folgen und die übrigen Momente, welche auf den Reinertrag Einfluß haben, zu schätzen. Es scheint dabei sehr zweckmäßig, feste Klassen zu Grunde zu legen, oder auch, dieselben in jährlichen Zeiträumen zu revidiren. Wir würden daher sagen, daß die Ortsklassification amtlich, die Betriebsklassification durch die Selbstbesteuerung geschehen soll. Natürlich wird damit ein Recurs gegen die letztere bei der höhern Stelle stets verbunden sein. Ebenso selbstverständlich ist die Bildung eines Steuerausschusses in der betreffenden Steuergemeinde, sowie die Führung eines Protokolls über die Klassificirung der einzelnen Gewerbe, wobei über den Umfang des Betriebs ein Beweis zugelassen werden muß.

Ist das nun geschehen, so sind die Steuerobjecte festge-

stellt und gemessen und jetzt kann der Steuerfuß bestimmt und erhoben werden.

Es kann wol nicht viel nützen, mit Pfeiffer die Klassification als solche wegen ihrer Schwierigkeit zu verurtheilen. Es wird aber darauf ankommen, sie zu überwinden. Das aber steht im engsten Verhältniß zur Bestimmung des Steuerfußes.

d. Der Gewerbsteuerfuß. (Katastral-, Einkommen- und Repartitionssteuerfuß).

Der Gewerbsteuerfuß ist nun die directe Steuer, welche auf die durch die Klassification bestimmte Steuereinheit des Gewerbes gelegt wird. Da aber die Steuerquelle bei dem Gewerbe nicht wie bei dem Grundbesitz ausgerechnet werden kann, so wird der Steuerfuß des Gewerbes stets nur in annähernder Weise sein eigentliches Ziel erreichen, ein Procentsatz des Steuereinkommens zu sein. Die beiden bestehenden Formen der Bestimmung des Steuerfußes entsprechen nun den beiden Formen der Klassification.

Der Katastralsteuerfuß enthält für jedes Gewerbe in Gemäßheit der Combination der Orts- und Betriebsklasse einen festen Steuerbetrag, sodaß dadurch so viel Steuerfüße erscheinen, als die Zahl ist, welche sich durch die Multiplication der Zahl der Orts- mit der der Betriebsklassen ergibt.

Der Einkommensteuerfuß ergibt sich, wenn jedes Gewerbe sein Reineinkommen selbst schätzt; der Fuß der Gewerbsteuer ist dabei wenigstens grundsätzlich derselbe wie für alle andern directen Steuern; Steuereinheit ist 100; Steuerfuß ein Procentsatz.

Beide genügen aus demselben Grunde nicht, den wir schon bei der Klassification angeführt haben. Hält man die obige Scheidung der Orts- und Betriebsklassenbesteuerung durch Finanzverwaltung und Selbstbesteuerung fest, so ergibt sich vielmehr folgende Grundform als Analogon der Grundbesteuerung.

Die Gewerbbesteuerung hat nicht von der Individualbesteuerung auszugehen. Es muß durch das Gesetz die Gesammtsumme festgestellt werden, welche die Gewerbe des ganzen Staates aufbringen sollen. Diese wird dann auf Grundlage der statistischen Daten über die Landschaften vertheilt; die Landschaften vertheilen sie an die Steuergemeinden und diese an die Einzelnen. Der

Steuerfuß fällt allerdings auch hier mit dem Steuerbetrage zusammen, allein die Individualbesteuerung ist damit eine Selbstbesteuerung, bei der die Finanzverwaltung nur die höhere Instanz bildet und zugleich die Steuererhebung hat. Das Verfahren vor dem Gewerbsteuerausschuß muß dabei, wie die Bildung desselben, gesetzlich bestimmt werden. Ebenso muß der Grundsatz gesetzlich ausgesprochen werden, daß die Steuergemeinde für die Aufbringung der ganzen Summe haftet, da diese Haftung die Sicherheit für die Einbringung, aber auch für die richtige Vertheilung darbietet.

Die Einzelheiten dieses Systems sind dann Sache der Finanzverwaltung.

Wir glauben nun nicht blos, daß erst auf diese Weise ein richtiges Gewerbsteuersystem geschaffen werden kann, sondern daß auch nur dadurch eine Vergleichung der bestehenden Systeme möglich ist. Die Grundzüge der letztern sind folgende.

III. Vergleichung der positiven Gesetzgebung. Das englische, das französische, das deutsche, das preußische und das österreichische System.

Die Verschiedenheit der einzelnen Bestimmungen der Gewerbsteuer in den Hauptstaaten Europas ist nun im einzelnen so groß, daß wir die leitenden Principien derselben als Basis eingehender Vergleichung nunmehr neben das obige rationelle System hinstellen können.

England hat ein doppeltes System der Besteuerung der Gewerbe. Der erste Theil derselben ist der Rest der alten ständischen Gewerbsteuer und erscheint als das System der „Licenses" Gewerbconcessionen. Diese sind nur für bestimmte Gewerbe aufgestellt, unterliegen auch nicht einem beweglichen, sondern einem festen Steuerfuß und haben deshalb auch weder Orts- noch Betriebsklassen, sondern sind allenthalben gleich besteuert. — Der zweite Theil der englischen Besteuerung ist in der Einkommensteuer enthalten; sie geschieht durch Selbstschätzung des Reinertrags durch den Besteuerten vermittelst der Ausfüllung der Schedula D. der Income tax; der Steuerfuß ist auf die Einheit des Pfund Ster-

ling gelegt und wird gesetzlich mit der ganzen Einkommensteuer bestimmt. So stehen hier zwei Systeme ganz unvermittelt nebeneinander, und dieser Mangel an gegenseitiger Beziehung ist neben dem eines Katasters der formal klarste Unterschied zwischen England und den übrigen Staaten. Die englische Gewerbsteuer nach der Income-tax läßt übrigens grundsätzlich keine Scheidung der Gewerbe, des Verdienstes und der Unternehmung zu; alle fallen nach gleichen Grundsätzen unter die Berechnung des Einkommens aus ihrer wirthschaftlichen Unternehmung. In der That ist daher hier die Selbstbesteuerung ganz an die Stelle der systematischen Besteuerung getreten.

Wesentlich anders ist die Gewerbbesteuerung Frankreichs — Droit de patente — entschieden die künstlichste und daher an und für sich die verkehrteste in Europa.

Zuerst muß von derselben die License wohl unterschieden werden, welch letztere in der That nur eine Form der indirecten Besteuerung ist (Fabrikationssteuer, als Besteuerung nicht des Erwerbs des Unternehmens aus der Production, sondern des Products selbst, um in ihm die Consumtion zu treffen, s. unter indirecte Steuern) weshalb auch naturgemäß die License neben dem Droit de patente von den Producenten der Nahrungsmittel getrennt werden.

Die leitenden Grundsätze des Droit de patente sind in folgenden Punkten zusammenzufassen: a. Eintheilung in vier Kategorien, von denen nur die erste das eigentliche Gewerbe, die zweite und dritte die Unternehmungen, die vierte die Verdienststeuer betrifft, während wieder von der letztern eine große Menge zum Theil ganz unmotivirter Ausnahmen bestehen; die Klassification beruht allerdings auf dem Unterschiede der Ortsklassen, die sehr künstlich zusammengestellt sind, und dem der Betriebsklassen, die aber ausschließlich auf dem Unterschiede des Miethwerthes der zum Betriebe nöthigen Gebäude beruhen — also zuletzt nur eine zweite Form der Ortsklasse. Der Steuerfuß ist darnach ein fester (Droit fixe) nach den Ortsklassen, ein veränderlicher (Droit variable) nach den Miethpreisen. Es ist dadurch allerdings angestrebt, alle Differenzen des Gewerbbetriebs in den Verschiedenheiten des Gewerbsteuerfußes wieder erscheinen zu lassen; allein blos die Ortsklassen erzeugen damit 64 Steuerfüße, zu denen noch die reinen

veränderlichen hinzukommen, sodaß eine Uebersicht so gut als unmöglich ist. Der Gewerbsteuerkataster kommt dann blos amtlich zu Stande; alle drei Jahre Revision; daß der Miethraum auf den Werth der Production und oft sogar auf die Quantität derselben keinen Einfluß hat, wird nicht beachtet. Die Feststellung des Steuerbetrags durch den Maire ist aber eins der Elemente, durch welche die Bureaukratie Frankreich im einzelnen beherrscht.

Die deutschen Gesetzgebungen über die Gewerbsteuer sind nun im allgemeinen aus dem französischen Muster hervorgegangen. Sie beruhen fast alle, wie ihr Vorbild, auf dem Grundsatze, die Orts- und Betriebsklassen zu unterscheiden und durch beide eine möglichst große Anzahl von Steuerfüßen hervorzubringen; sie haben wol alle ihre gesetzlich vorgeschriebenen Gewerbsteuerkataster mit der Pflicht der Anzeige und der Evidenzhaltung und bieten daher ein dem französischen Systeme sehr ähnliches Bild dar. Aber auf Einem Punkte wenigstens sind die unsern wesentlich von demselben verschieden. Sie legen nämlich nicht das Gewerbe an sich zu Grunde, sondern haben als Steuerobjecte lauter einzelne Arten der Gewerbe nebeneinander, meist die alten zünftigen Gewerbsarten; ebendeshalb bestimmen sie die Betriebsklassen nicht nach dem Miethwerth der Localitäten, sondern meist nach der Zahl der Hülfsarbeiter, und zwar meist der Gesellen und Lehrlinge, was allerdings von einer Seite ein viel richtigerer Standpunkt ist, andererseits aber praktisch um so weniger durchführbar erscheint, als eben diese Arbeiter auch während des Jahres beständig wechseln. Es entsteht dadurch das Verhältniß, daß fast nur die kleinen Gewerbe in den kleinen Orten wirklich so besteuert werden, wie das Steuergesetz es fordert. Uebrigens haben sie mit dem französischen Droit de patente die Individualbemessung gemein; von Selbstschätzung ist dabei keine Rede.

Wesentlich davon verschieden sind nun das preußische und das österreichische System.

Das preußische System beruht darauf, daß für jeden Ort eine Gewerbsteuersumme berechnet wird, welche dann durch die im Gewerbkataster aufgezeichneten Gewerbtreibenden selbst vertheilt wird. Hier ist daher der Grundgedanke, den wir eben aufgestellt haben, in der einen Hauptsache zur Geltung gelangt, und

Preußens Gewerbsteuer zeichnet sich damit höchst vortheilhaft vor allen andern aus. Allein einerseits fehlt ihm der einfache Begriff des Gewerbes, andererseits sind eine Menge von einzelnen Vorschriften übriggeblieben, welche viel zu sehr ins Detail gehen, um eine freie Selbstschätzung möglich zu machen, namentlich, was schon Hoffmann rügt, in Beziehung auf die Waarenvorräthe, endlich ist die Scheidung der Arten zu streng durchgeführt. Aber bei vielen Unzukömmlichkeiten ist es in seinem Princip das beste deutsche Gewerbsteuergesetz; ihm fehlt nur Eins, die Fähigkeit, sich vollständig an den wirklichen Reinertrag anzuschließen.

Das ist nun der Punkt, auf welchem die österreichische Gewerbbesteuerung eine hoch beachtenswerthe Stellung angenommen hat. Sie hat nämlich wie England zwei Systeme, die in eigenthümlicher Weise miteinander verbunden sind. Das erste ist allerdings kein anderes als das französisch-deutsche, mit den Gewerbsarten und der Aufnahme der Unternehmungen und zum Theil der Verdienststeuer; das Gesetz dafür ist das erste Gewerbsteuerpatent vom 20. Dec. 1812. Das zweite besteht aber in der Aufnahme des englischen Princips der Einkommensteuer in Verbindung mit der durch das Gesetz von 1812 vorgeschriebenen festen Gewerbsteuer, und zwar in der Weise, daß jedes nach dem letztern Gesetze ordnungsmäßig katastrirte Gewerbe zuerst den festen Gewerbsteuerfuß von 1812 (mit dem durch das Einkommensteuergesetz von 1849 eingeführten Zuschlage von 33⅓ Proc. desselben) ohne Rücksicht auf den Reinertrag zahlen muß, daß er aber nach dem Einkommensteuergesetz außerdem sein gewerbliches Einkommen selbst zu schätzen hat; der Steuerfuß dieses Einkommens (5 Proc.) kann mithin einen Steuerbetrag geben, der größer, oder aber auch der kleiner ist, als der gesetzliche von 1812; im ersten Falle zahlt er das Mehr als Einkommensteuer, im zweiten aber hat er demnach den Betrag nach dem Gesetz von 1812 plus ein Drittel als feste Steuer als Minimum zu zahlen. Das System ist unbedingt besser als das deutsche; es hat aber den großen Nachtheil, daß die kleinen Gewerbe ganz sicher in ihrem Steuerbetrage erhöht sind, während die großen nach dem Fuße der Gewerbsteuer nicht hinreichend und zum Theil nicht rationell getroffen werden. Wenn man übrigens das Princip der Repartition diesem Systeme hinzufügte, so würde damit, unter gleichzeitiger Beschränkung desselben

auf die Gewerbe im eigentlichen Sinne, die Grundlage einer rationellen Besteuerung gefunden werden können.

Siehe die Darstellung der englischen alten Gewerbsteuer bei Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, S. 811; über die Einkommensteuer s. unten. Die französische Contribution de patente, im Princip nach Aufhebung aller Zünfte und Innungen schon 1791 ausgesprochen, eingeführt und organisirt durch Gesetz vom 28. Oct. 1798, neu geregelt durch Gesetz vom 25. April 1844 und 18. Mai 1850, genauer bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 153; Schema der höchst verwickelten Steuer, S. 614. Vgl. Malchus I, 252. Parieu, „Théorie des Impôts", I, 313. — Die Gewerbsteuer in Preußen hat zwei Epochen; die erste hat ihre Begründung durch die Gewerbgesetzgebung von 1810 gefunden, sie enthält im Grunde mehr ein Princip — Verpflichtung jedes Gewerbes zur Steuer — als ein System. Das letztere ward erst gegeben durch Gesetz vom 30. Mai 1826; dieses System hat die (4) Orts- und Betriebsklassen streng für die elf Arten (verkehrterweise „Klassen" genannt) aufgestellt; sein Hauptfehler ist, daß, wo in einem Gewerbbezirke viele kleine und wenig große Gewerbe ohne einen mittlern Gewerbstand vorkommen, die kleinen Gewerbe zu schwer belastet sind. Dagegen hat es wieder zuerst die Bahn gebrochen für die Scheidung der Unternehmungen von den Gewerben, namentlich durch das Gesetz von 1861 (s. unten). Vgl. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 189. Franz, „Preußischer Staat", I, 577. Dazu Reden, „Preußischer Staatshaushalt", 271. Rönne, „Preußisches Staatsrecht", II, §. 484. Pfeiffer, „Steuereinnahme", II, S. 211 fg. hat das preußische Gewerbsteuergesetz so wenig richtig beurtheilt wie das österreichische. Vgl. Eggert, „Gewerbwesen im preußischen Staate", 1852. Baiern ist dem französischen Gedanken mit dem Unterschiede der (unveränderlichen) Normalanlage und der (veränderlichen) Betriebsanlage gefolgt. Hauff, „Bairische Gesetzgebung", 396. Münster, Gesetz vom 1. Juni 1856. Pfeiffer, II, 208. Sachsen, Hauptgesetz vom 22. Nov. 1814; geschichtliche Uebersicht in Engel's „Zeitschrift des Statistischen Bureau" a. a. O., Nr. 4, 5. Würtemberg, Pfeiffer, II, 217, 220. (Gewerb- und Personalsteuer nebeneinander); s. unten Pfeiffer, II, 210.

In Oesterreich beginnt die Geschichte mit dem Patent vom 31. Dec. 1812; die wesentlichsten Grundsätze desselben sind jetzt noch gültig; vgl. über den Inhalt Chlupp, a. a. O., S. 152 fg.; vorzügliche Nachweisungen in den „Tafeln zur Statistik des Steuerwesens", Einleitung S. XXXVII und Tabelle XXIII—XXVII. Das Erwerbsteuersystem Oesterreichs hielt sich auf seiner ursprünglichen Stufe des Gesetzes von 1812—48, wo die Einkommensteuergesetzgebung in ihrer ersten Klasse das Einkommen der Berg- und Hüttenbetriebe, in der zweiten Klasse die stehenden Bezüge und den Verdienst, der auf

rein persönlichem Kapital ruht (Schriftsteller, Gelehrte, Künstler u. s. w.) besteuerte, was, obwol der Form nach eine Einkommensteuer, in der Wirklichkeit eine Gewerbsteuer war. Die ungarische Personalerwerbsteuer vom 2. Nov. 1850 war die Ausdehnung des Princips der Erwerbsteuer auf die ungarischen Länder in der Form einer Klassensteuer, jedoch nur für die niedern Klassen berechnet. Sie hat durchaus den Charakter einer Uebergangssteuer. Ueber sie wie über die Verhältnisse von Siebenbürgen vgl. die „Tafeln", S. XXXIX, und Chlupp, §. 151. Pfeiffer hat die ganze Einkommensteuer von 1849 bei seiner Angabe weggelassen, a. a. O., S. 216, 217. Viele einzelne Angaben bei Rau, a. a. O. Es ist kein Zweifel, daß diese ganze Gesetzgebung noch mitten in der Entwickelung begriffen ist; vielleicht daß es uns gelingt, zu zeigen, daß der Fortschritt hier nicht so sehr das Detail, als die principielle Scheidung der Gewerb- von der Verdienst- und Unternehmungssteuer zur Voraussetzung hat.

B. Die persönliche Erwerbsteuer (Verdienststeuer — Lohnsteuer.)

I. Begriff. Unterscheidung von verwandten Steuerarten.

Die zweite vollkommen selbständige Art der Erwerbsteuer ist diejenige, welche wir die persönliche Erwerb- oder Verdienststeuer nennen. Die Bestimmung derselben in Begriff und System ist an sich einfach, sowie man sich von der historischen Bedeutung losmacht und die Sache an sich betrachtet. Ihre Grundlage ist das persönliche Kapital.

Das persönliche Kapital entsteht, wenn die persönlichen Kräfte durch eigens darauf gerichtete Kapitals- und Arbeitsverwendung productionsfähig gemacht werden. Das persönliche Kapital ist daher ein Product wie das Güterkapital, und unterscheidet sich dadurch von der gleichfalls erwerbsfähigen natürlichen Arbeitskraft, welche mit dem Menschen selbst entsteht und durch den Erwerb selbst ausgebildet wird. Der Erwerb des persönlichen Kapitals muß eben deshalb stets ein höherer sein, als der der natürlichen Arbeitskraft, weil er zugleich die Verzinsung und Amortisation des auf die Bildung dieses natürlichen Kapitals verwendeten Güterkapitals neben den Bedingungen der Existenz des Erwerbenden enthalten muß. Und darin liegt auch sein Verhältniß zur Erwerbsteuer.

Während nämlich bei dem Gewerbe das persönliche Kapital zwar mit dem gewerblichen verbunden, oder auch durch dasselbe sowol in Entwickelung als in Umfang beschränkt ist, ist das persönliche Kapital ganz frei und in seiner Erwerbsfähigkeit ganz unbegrenzt. Es hat daher sein Steuerobject in der Form, in der es sich erwerbend verwerthet; es hat seine selbständige Steuerquelle in dem Ertrage dieser Verwendung; es findet seine Steuereinheit in der Decimalstelle dieses Ertrags und seinen Steuerfuß in dem Verhältnisse des letztern zur Reproduction des durch die Verwendung für den Ertrag selbst sich allmählich verzehrenden persönlichen Kapitals, das mit der männlichen Kraft entsteht und mit derselben zu Grunde geht. Es scheidet sich in allen Punkten streng von der natürlichen oder mechanischen Arbeitskraft, weil sein Product stets neben der letztern aus der Verwendung jenes geistigen Kapitals besteht, und während wir daher den Preis des erstern den Lohn (Arbeitslohn) nennen, nennen wir den Preis des letztern mit mehrern Namen, Gehalt, Honorar, Verdienst ꝛc. Es scheidet sich ebenso bestimmt vom Gewerbe, indem sein Product nicht ein Erzeugniß, sondern eine Leistung ist. Es scheidet sich endlich von der Unternehmung, indem es zum Object nicht ein selbständiges Güterkapital, sondern nur die erworbene persönliche Fähigkeit hat. Aber eben deshalb ist es seinerseits schwer meßbar; und deswegen kommt es immer erst als zweites Stadium der Erwerbsteuer zur rechten Geltung. Seine Geschichte enthält daher die langsame Loslösung theils von der Besteuerung des Arbeitslohnes in der Kopfsteuer, theils von der Gewerbsteuer. Dieser Proceß scheint nun keineswegs vollendet. Die Besteuerung des rein persönlichen Erwerbs ist noch fast durchaus in der Kindheit, und die Systeme des positiven Rechts sind noch so wenig einig, daß wir zuerst die Unterschiede derselben von den verwandten Erscheinungen und Bezeichnungen vor allen Dingen erst feststellen müssen.

Die **Kopfsteuer** ist diejenige Besteuerung, deren Steuerobject die Person ist, und zwar ohne Rücksicht auf ihren Erwerb, ihr Kapital oder ihren Consum. Sie ist deshalb die allerdings roheste Form aller Besteuerung des persönlichen Lebens; aber sie enthält dafür auch im Keime alle andern Arten der Besteuerung des letztern. Sie kann nur bei unfreien Völkern vorkommen, weil

sie die Nichtberücksichtigung des Besitzes zur Voraussetzung hat. Ihr specifischer Charakter ist der geringe, aber gleiche Steuerfuß für alle Personen. Sowie man nun die übrigen Elemente zur Geltung bringt, entstehen die übrigen verwandten Arten derselben.

Die Vermögenssteuer entsteht, wenn man statt der Person die wirthschaftliche Persönlichkeit selbst, und als Object das Güter- und Werthkapital derselben annimmt. Sie kann nur dadurch als Art der Personalsteuer betrachtet werden, daß die Person als solche Steuersubject ist; ihr Charakter ist Gleichheit des Steuerfußes für jede Vermögenseinheit, aber Rücksichtslosigkeit gegen den Ertrag oder die Steuerquelle.

Nimmt man dagegen als eigentliches Steuerobject nicht mehr die Person als solche, sondern die Verzehrung derselben, so wird aus der eigentlichen Kopfsteuer nur noch eine Form der Verzehrungssteuer, die durch ihre Mangelhaftigkeit zur Klassensteuer übergeht. Ihr Charakter ist, daß zwar jede Person Steuersubject ist, daß aber der Steuerfuß nach dem Erwerbe überhaupt bemessen wird, ohne die Steuereinheit im Kapital zu suchen.

Verbindet man wieder mit der Person den Erwerb derselben überhaupt, so wird aus der Kopfsteuer das, was wir die Personalerwerbsteuer oder Personaleinkommensteuer nennen. Ihr Charakter ist, daß die Steuerquelle des Gewerbes ungeschieden mit der des persönlichen Erwerbes zusammengefaßt wird und dadurch die feste Messung auch bei dem Kapitalertrag durch allgemeine Schätzung verloren geht. Läßt man dieselbe zugleich an die Stelle des ganzen oder eines größern Theils der Verzehrungssteuer treten, so ist sie eine Verbindung der Gewerb-, Verzehrungs- und persönlichen Erwerbsteuer.

Es ist nun einleuchtend, daß alle diese Steuern niedere Formen der Besteuerung enthalten, indem sie jeder festen Bestimmung des Steuerobjects und der Steuerquelle entbehren und daher keine rationelle Besteuerung zulassen. Erst da, wo sich die Gewerbsteuer einerseits und die Verzehrungssteuer andererseits selbständig entwickeln, entsteht die Erkenntniß, daß der persönliche Erwerb in seiner Selbständigkeit ein Steuerobject ist, das durch keine Steuer betroffen ist. Und jetzt tritt die letzte Scheidung ein, die Scheidung der Lohnsteuer von der persönlichen Erwerbsteuer.

Die Lohnsteuer ist nämlich diejenige, deren Object und Quelle der mechanische Arbeitslohn ist. Sie erscheint als falsch, indem der Arbeitslohn bereits durch die Verzehrungssteuer getroffen wird und ein Ersatz der letztern durch die erstere zur ungleichen Besteuerung führt. So bleibt nur noch die letzte Steuer übrig, die Besteuerung des Einkommens aus dem persönlichen Kapital in seiner obigen Unterscheidung von dem natürlichen; und dies ist die persönliche Erwerbsteuer in ihrem Unterschiede von der Gewerb- und der Unternehmungssteuer. Und nachdem dies feststeht, können wir jetzt die Elemente ihres Systems bestimmen.

Es ist wol kein Zweifel, daß der mannichfache Streit über die Personal- oder Kopfsteuer, wie derselbe seit Adam Smith, Bd. IV, entstanden und bis auf unsere Zeit fortgeführt ist, nur erklärlich wird durch den Mangel an strenger Scheidung jener verwandten Erscheinungen. In der That sind die Gesetzgebungen, namentlich in Deutschland, hier weiter als die Theorie. S. die Literatur bei Lotz, „Staatswirthschaft", III, §. 140; Malchus, „Finanzwissenschaft", II, §. 41; Rau, II, §. 38; Pfeiffer, S. 220. Praktisch haben erst die Besoldungs- und die Einkommensteuern uns über das Wesen jener Steuer klar machen können.

II. Princip und System derselben.

Scheidet man nun auf diese Weise die persönliche Erwerbsteuer von den verwandten Arten, so ergeben sich für Princip und System derselben folgende Grundsätze.

a. Principien. Das Steuerobject ist jeder Erwerb durch Verwendung von persönlichem Kapital im obigen Sinne. Steuerquelle ist seinem Begriffe nach auch hier der Ueberschuß des Ertrags über die Ertragsbedingungen und das Analogon der Amortisation des Kapitals. Die Steuereinheit kann keine andere sein als eine Decimalstelle in Geld. Der wichtigste Grundsatz ist, daß der Steuerfuß nur ein niedriger sein darf, und zwar aus zwei Gründen. Erstlich, weil bei hohem Steuerfuß sich der persönliche Erwerb der Besteuerung leicht und schnell entzieht, zweitens aber, weil die Kapitalbildung eine viel größere sein muß als bei der Gewerbsteuer, da durch die Verwerthung der Leistung das Kapital selbst mit consumirt wird, plötzlich verloren gehen kann, und trotzdem der Erwerb höchst unsicher ist. Das hat

seine entscheidende Folge für die Verwaltungsgrundsätze dieser Steuer.

Die Frage nach dem Steuersubject fällt dagegen zusammen mit der nach den Arten oder dem eigentlichen System der Steuer.

Die Steuerverwaltung hat nun einen ganz andern Charakter als bei der Erwerbsteuer. Ihr Princip ist anstatt einer Repartitions-, eine Individualsteuer. Die Grundlage derselben ist nicht wie bei jener ein Gewerbsteuerkataster, sondern die individuale Angabe. Diese wieder wird gerade bei dieser Steuer stets eine Selbstschätzung sein. Dabei macht die Natur dieser Steuer für die meisten Arten derselben eine genaue Angabe einerseits und eine Controle andererseits unthunlich. Das Object der Selbstschätzung soll daher nicht der Gesammtertrag, sondern eben nur der Reinertrag sein. Derselbe wird um so genauer ausfallen, je geringer der Steuerfuß ist.

Hier ist nun der Punkt, wo das Existenzminimum zur eigentlichen Geltung gelangt. Der ganze Ertrag des persönlichen Erwerbs erscheint immer in einer Summe baaren Geldes; daher stets große Neigung, denselben auch ganz als Reinertrag zu behandeln. Es ist klar, daß dies falsch ist. Vielmehr bildet diejenige Summe, welche der entsprechende Unterhalt des Steuersubjects fordert, addirt zu der Summe, welche das Analogon der Amortisation ist — Sicherung der Existenz, wenn die Fähigkeiten nicht mehr ausreichen — dasjenige, was wir das Existenzminimum zu nennen haben. Die letztere kann auch ganz wohl gemessen werden; sie ist gleich dem Betrage einer Versicherungssumme für eine Leibrente nach fünfundzwanzigjähriger Arbeit — also etwa vom funfzigsten Lebensjahre an. Wo der Erwerb so gering ist, daß eine solche Versicherungssumme nicht gezahlt werden kann, da soll Steuerfreiheit sein, denn der Ertrag hat hier schon die Natur eines Lohnes, und jene Besteuerung muß mit der Lohn- und Kopfsteuer gänzlich verworfen werden; oder: die Steuerpflicht beginnt überhaupt erst bei einem gewissen Einkommen. Der Steuerfuß muß ein niederer sein. Die Vorstellung, daß bei größerm Roheinkommen der Reinertrag oder Ueberschuß progressiv steige, hat hier vielfach den progressiven Steuerfuß anwenden lassen. Er ist aber hier sowol falsch als auf allen andern Punkten. Die Steuererhebung aber ist keine gleichartige, sondern richtet sich nach

den Arten des persönlichen Erwerbs; und hier ist es, wo das Princip zum Systeme wird.

b. System. Das System entsteht dadurch, daß der persönliche Erwerb bei allen seinen verschiedenen Gestalten im einzelnen sich zuletzt für die Besteuerung in zwei Grundformen scheidet, deren jede ihre besondere Steuererhebung fordert.

1) Die erste Grundform ist diejenige, der ein festes Einkommen aus der Verwendung der persönlichen Thätigkeit zu Grunde liegt. Die Hauptform dafür ist bekanntlich der Gehalt der Beamten; natürlich gehören dahin aber auch alle andern Stellungen, mit denen eine feste Besoldung verbunden ist. Es ist an sich nun keine Frage, daß ein solcher persönlicher Erwerb so gut wie jeder andere der Besteuerung unterzogen werden muß; nur bei der eigentlichen Besoldung der Staatsämter ist die Sache lange in der Theorie zweifelhaft gewesen, indem man gefragt hat, ob es richtig sein kann, daß der Staat, der selbst die Besoldung zahlt, einen Theil derselben als Gewerbsteuer für sich zurückhält. Viel näher scheint es zu liegen, daß der Staat den Betrag der Steuer bei der Besoldung gleich anfangs abrechne. Der einzige Grund, der die besondere Zahlung motiviren kann, besteht darin, daß die Besoldungen fast ausnahmslos in runden Summen gegeben werden und daß daher der Abzug, der den Besoldungssteuerbetrag bildet, der leichtern Rechnung wegen lieber für sich berechnet als von der Besoldung bei Bewilligung derselben abgerechnet wird. Denn es läßt sich keineswegs leugnen, daß eine Bewilligung in runden Summen, wenn sie den Abzug für die Steuer enthalten sollte, fast immer zu viel oder zu wenig an Steuerbetrag ausmachen würde. Die Besoldungssteuer ist demnach allerdings eine absolut richtige und nothwendige, und die Besteuerung der ausgezahlten Besoldung erscheint als das einzige Mittel, den Erwerb durch den Gehalt eines Amtes auf den gleichen Steuerfuß mit allen andern Arten des Erwerbes zu stellen. Und es muß daher nicht blos die Besoldungssteuer, sondern eben die jedes festen Gehalts als etwas vollkommen Rationelles anerkannt werden.

Nur sind dabei folgende Gesichtspunkte festzuhalten.

An sich nämlich ist die Besteuerung des festen Gehaltes einfach. Das Steuerobject ist der Gehalt; Steuersubject ist der Be-

soldete; Steuereinheit ist 100; Steuerfuß ist ein Procentsatz; die Besteuerung hat die Angaben des Angestellten zur Grundlage, natürlich unter Bestätigung seines Gehaltgebers; die Aufzeichnung der Besoldeten ist das Analogon des Katasters; für den Staatsdienst ist das Schema dieser Kataster. Zweckmäßig ist die Einholung bei dem Gehaltgeber, bei den Besoldungen als Abzug, wobei nur nicht, wie gewöhnlich, vergessen werden darf, daß ein Quittungsstempel mit steigendem Stempelfuß für den Bezug des Gehalts nichts ist als eine doppelte Besteuerung. Kleinere Gehalte sind aus dem obigen Grunde steuerfrei. Indeß muß Ein Punkt besonders hervorgehoben werden.

Der Regel nach wird nämlich gerade bei dieser Steuer übersehen, daß der Gehalt nicht das Rein-, sondern das Roheinkommen des Besoldeten ist, und daß man, um die gerechte Besteuerung zu finden, denjenigen Theil des Gehalts bestimmen muß, der von dem Besoldeten als Ueberschuß erspart werden kann. Erst dieser Theil ist die eigentliche Steuerquelle, und es ist in den meisten Fällen kein Zweifel, daß dieser Theil ein so geringer ist, daß jede Gehaltsbesteuerung dem Betreffenden schwer fällt, wenn man das Obige nicht erwägt. Nimmt man also, wie es namentlich in Oesterreich geschieht, das Hundert des Gehalts als Steuereinheit, und setzt einen Steuerfuß auch nur von einem Proc., so ergibt sich, daß, wenn der Beamte bis 5 Proc. ersparen kann, die Steuer schon 20 Proc. beträgt; bei 5 Proc. des Gehalts ist der gesammte Reinertrag durch die Steuer absorbirt, bei größerm Steuerfuß sogar ein Theil des Roheinkommens. Die Folge ist unmittelbar die Noth des Beamten, mittelbar dagegen die Thatsache, daß tüchtige Leute überhaupt die Laufbahn des Amts verlassen und sich andern Erwerben widmen, da bei zu hoher Besteuerung jeder andere Gehaltgeber den Gehalt steigern muß, während die Amtsgehalte fest sind. Es ist deshalb bei der Festsetzung des Steuerfußes hier die größte Vorsicht anzurathen, da eine zu hohe Steuer dem Staate mit der Zeit seine besten Kräfte entziehen muß.

2) Die zweite Grundform ist dagegen einfach. Sie entsteht da, wo aus der Verwendung des persönlichen Kapitals ein gewerblicher Erwerb gemacht wird, wie bei Aerzten, Advocaten, Schriftstellern u. s. w. Hier muß an die Stelle der amtlichen Anzeige

das Selbstbekenntniß treten, die Schätzung stattfinden und der Steuerfuß aufgelegt werden. Auch dieser hat das Hundert zur Einheit und darf dann allerdings 5 und auch mehr Procent enthalten, da die Selbstschätzung das Reineinkommen zum Object hat; doch darf er schon darum nicht zu hoch sein, weil sonst die schließlich uncontrolirbaren Angaben selten richtig ausfallen werden. Es muß dabei Sache der Steuerbehörden sein, die Steuersubjecte selbst aufzufinden.

Theils die Vorstellungen, als ob diese Steuer eine eigentliche Einkommensteuer sei, theils die Unsicherheit über die Gewerbsteuer haben es nun bewirkt, daß die positive Gesetzgebung über dieses Gebiet sehr verschieden und nur dann richtig zu vergleichen ist, wenn man eben die strengen systematischen Begriffe zu Grunde legt.

Bis auf die Annahme des persönlichen Kapitals stimmt unsere Auffassung mit der Rau's, II, 171. Pfeiffer verwirrt sich, indem er an die Lohnsteuer denkt, II, 220. Hoffmann und Knies wollen dagegen keine besondere Lohnsteuer, sondern einfach eine Einkommensteuer, womit aber die specielle Frage nicht erschöpft ist. Bestritten im Princip ist nur die Besoldungssteuer, namentlich im Anfange dieses Jahrhunderts. S. die weitläufige Literatur bei Malchus, §. 57; dazu Rau, 395. Vielfach ist der Grund der Unsicherheit doch auch in der Gesetzgebung zu suchen.

III. Die verschiedenen positiven Systeme.

Man muß für die Darstellung der verschiedenen positiven Systeme festhalten, daß eine äußerliche Scheidung dieser Steuer eigentlich nirgends stattgefunden hat, sondern daß dieselbe vielmehr allenthalben mit andern Steuerformen verbunden ist. Es bleibt daher nichts übrig, als anzugeben, wo das Princip derselben eben in solchen andern Steuern zur Erscheinung kommt. Hier treten eben deshalb verschiedene Gruppen auf.

Die erste Gruppe ist diejenige, welche den persönlichen Erwerb als Theil der allgemeinen Einkommensteuer besteuert; dahin gehören England in seiner Income tax und Preußen in seiner klassificirten Einkommensteuer. Grundlage dafür: Selbstbe-

kenntniß, soweit es sich nicht um Besoldung handelt; Steuerfuß: der allgemeine Einkommensteuerfuß; Erhebung: direct.

Die zweite Gruppe ist diejenige, welche eine selbständige „Personalsteuer" aufstellt neben der Gewerbsteuer; theils, wie Frankreich, ohne Besoldungssteuer, theils in Verbindung mit derselben, wie in Würtemberg, Sachsen, Baiern und Baden.

Die dritte wird von Oesterreich gebildet, wo die Besteuerung des persönlichen Einkommens eine selbständige Klasse der Einkommensteuer bildet. Die österreichische Steuer ist ihrem Princip nach ohne Zweifel die rationellste von allen; in ihrem Steuerfuße dagegen ist sie die irrationellste und zugleich höchste in ganz Europa, da zwar das kleine Einkommen (bis 600 Fl.) steuerfrei ist, von da an aber ein progressiver Steuerfuß gilt, der für jedes Tausend um 1 Proc. steigt und von 10000 an wieder bei 10 Proc. stehen bleibt.

Uebersieht man das Einzelne in diesem Steuersysteme, so leidet es kaum einen Zweifel, daß die Gesetzgebungen sich über das eigentliche Steuerobject, den Ertrag aus persönlichem Kapital in seiner Scheidung theils von dem Lohne, theils vom Werthkapital, weder ganz einig noch ganz klar sind, mit Ausnahme der österreichischen, welche wiederum einen ganz unverständigen Steuerfuß hat. Hier ist daher noch ein Gebiet großer und wichtiger Steuerreformen, ebenso wie im Folgenden.

Ueber Englands Income tax vgl. Gneist und Vocke, a. a. O. Uebrigens ist die Gehaltsteuer schon in der Land tax enthalten unter Rb. 4, Gneist VI, 789. Der französische impôt personnel bei Hock, S. 145, ist eine höchst unklare Verschmelzung von allgemeiner Einkommensteuer, Lohnsteuer und persönlicher Erwerbsteuer, und weder im Princip noch in der Ausführung nachahmenswerth. Die deutschen Erwerbsteuern unterscheiden sich allerdings wesentlich darin, indem sie nach der selbständigen Bestimmung des persönlichen Erwerbes streben, aber sie fallen vielfach in die Lohnsteuer und verlieren damit den richtigen Maßstab für die eigentliche Erwerbsteuer; der progressive Steuerfuß herrscht auch hier mit all seinen Fehlern. Vgl. die Steuergesetze bei Rau, II, §. 395. Die österreichische Steuer bei Chlupp, §. 158 fg.

C. Die Unternehmungssteuer.

I. Begriff derselben.

Indem wir nun die Unternehmungssteuer theoretisch als die dritte Klasse der Erwerbsteuer hinstellen, ist es nothwendig, dieselbe möglichst bestimmt zu definiren. Wir verstehen unter Unternehmungen alle diejenigen Productionen, welche mit Maschinen arbeiten, und diejenigen Erwerbszweige, bei denen der Credit das Kapital für den Betrieb bildet. Wir scheiden dieselben streng von dem Gewerbe, sowie von dem persönlichen Erwerb, weil die Waare der erstern, da sie eben nicht auf individuelles Bedürfniß berechnet ist, stets wieder auf Credit verkauft werden muß, wie die Leistungen der letztern ohne Credit nicht denkbar sind. Der Credit aber erzeugt stets nicht blos ein unsicheres, sondern auch ein stark wechselndes Einkommen, und daher kommt es, daß weder die Quantität der Producte, noch die der Productionsmittel, noch die des Absatzes einen ausreichenden Maßstab für die Besteuerung abgeben; denn es ist sehr wohl möglich, daß bei der größten Production dennoch ein großer Verlust eintreten kann. Es erscheint daher nicht gerecht, dieses ganze Gebiet einfach unter das allgemeine System der Gewerbsteuer einzuziehen, wie es die alten Gewerbsteuergesetze nach französischem Muster gethan; ebenso wenig ist es richtig, bei der allgemeinen Einkommensteuer stehen zu bleiben, wie es andere gethan haben, die sich an die englische Income tax anschließen; denn während nach dem erstern Systeme der Maßstab principiell falsch ist, ist er nach dem zweiten überhaupt verloren. Es ist daher nothwendig, hier ein selbständiges drittes System der Steuer aufzustellen.

In der That sehen wir auch die Gesetzgebungen sich allmählich von der Vorstellung frei machen, daß man Unternehmungen wie ein Gewerbe messen und besteuern kann. Theils hat man dies durch die Einkommenbesteuerung versucht, theils aber dadurch, daß man *eigene* Steuerarten für einzelne Arten der Unternehmungen aufgestellt hat (Bergwerks-, Eisenbahnbesteuerung u. a), theils hat man statt des Unternehmens den Reinertrag zum Steuerobject gemacht, wo er selbständig erscheint, wie bei der Besteuerung

der Actiencoupons. Es ist kein Zweifel, daß diese Erscheinungen den Beginn einer neuen Auffassung andeuten; aber noch fehlt das selbständige Princip, das im Stande wäre, alle verschiedenen Formen gleichmäßig zu umfassen und dadurch die Gleichheit der Besteuerung der Unternehmungen herbeizuführen. Wir nun glauben, daß dies im Folgenden liegt.

Für die Besteuerungen nämlich unterscheiden sich die Unternehmungen in solche, die einen selbständig erscheinenden Reinertrag haben, solche, bei denen das Anlagekapital ziemlich nachweisbar feststeht, und solche, die sich durch die Natur ihres Betriebs in Kapital und Gewinn eigentlich jeder genauen Messung entziehen. Die ersten werden gebildet durch alle Actiengesellschaften, die zweiten durch alle Industrie- und Handelsunternehmungen, die dritten durch die Geldgeschäfte. Wenn es nun klar ist, daß alle grundsätzlich derselben Steuer unterliegen sollen, so folgt, daß es die Aufgabe der rationellen Besteuerung ist, die Steuer so einzurichten, daß sie vermöge der Natur dieser Unternehmungen auch wirklich in Stand gesetzt wird, soweit thunlich diese gleiche Besteuerung auch wirklich hervorzubringen. Und daraus entsteht das, was wir das System der Unternehmungssteuer nennen.

Auch in der Literatur ist die ganze Unternehmungssteuer in der Frage nach der Gewerbsteuer untergegangen; selbst Rau hat sie nicht geschieden; ebenso wenig haben wir dieselbe in unserer ersten Auflage verstanden. Dennoch ist es wol unmöglich, die Nothwendigkeit derselben als einer selbständigen Steuerart zu verkennen. Wir werden aber das positive Recht gleich dem Systeme selbst beifügen, um jedes Misverständniß zu vermeiden.

II. Arten und positives Recht der Unternehmungssteuer.

Wir theilen demnach die Unternehmungssteuer in drei Klassen, von denen jede ihre eigene Steuereinheit und ihre eigene Steuerbemessung hat.

A. Besteuerung der Actiengesellschaften.

Es ist schon oben bemerkt, daß die Actie sich von der (Staats-) Schuldverschreibung wesentlich scheidet, indem ihr im Coupon ausgedrückter Ertrag von dem Erfolge der Unternehmung selbst ab-

hängt, und daß es daher durchaus falsch wäre, den Coupon einer Actie wie den einer Staatsobligation zu besteuern. Es ist aber aus demselben Grunde klar, daß die Prioritätsactien einen wesentlich andern Charakter haben als die Stammactien. Sie sind ein verzinsliches Darlehn und fallen daher unter die Rentensteuer, wenn man eine solche anerkennt. Der Coupon der Stammactie dagegen fällt unter die Erwerbsteuer, und diese hat gerade hier den reinsten Charakter einer directen Steuer.

Denn der Coupon ist der vom Kapital selbständig geschiedene Reinertrag, als Steuerquelle; die Steuereinheit des letztern ist 100. Der Steuerfuß muß stets gleich dem der allgemeinen Einkommensteuer sein; der progressive Steuerfuß ist grundsätzlich auch hier zu verwerfen. Die Besteuerung geschieht auf Grundlage des Rechenschaftsberichts. Wir sind aber zugleich der Ueberzeugung, daß man einen steuerfreien Couponbetrag setzen muß; wir meinen, daß jeder Coupon, der nicht mehr als 4 Proc. vom Nominalbetrage der Actie trägt, steuerfrei sein soll. Es ist klar, daß bei der Auferlegung einer solchen Steuer für die betreffende Unternehmung jede andere Erwerbsteuer als doppelte Besteuerung einen gründlichen Widerspruch enthält. Wir halten aber endlich dafür, daß auch der Reservefonds besteuert werden sollte, *wenn* er eine gewisse Höhe erreicht, um die Umgehung der Steuer zu vermeiden. Die Besteuerung des Coupons ist in diesem Sinne die einfachste aller Steuern und erstreckt sich über jedes Unternehmen, das auf Actien betrieben wird.

England hat die Couponsteuer zuerst und in vollkommen klarer Weise in seine Income tax aufgenommen, und zwar neben der Renten- und Besoldungssteuer. Frankreich kennt sie als solche nicht. Es hat dagegen das gänzlich irrationelle System einer Stempelabgabe eingeführt, welche mit 1 Fr. 50 Cent. per 100 Frs. für jede Actie, ohne Rücksicht auf ihren Ertrag, zu zahlen oder in einer Abfindungssumme zu leisten ist. Hock, „Finanzwesen Frankreichs", S. 195, 196. Preußen hat keine Couponsteuer, sondern nimmt die Besteuerung derselben in seine klassificirte allgemeine Einkommensteuer auf, während es mit Frankreich dennoch Bergwerke und Bahnen besonders besteuert. Oesterreich hat wieder die Couponsteuer eingeführt durch Gesetz von 1868, aber nicht gleichmäßig. Die meisten deutschen Gesetzgebungen haben die Actiengesellschaften einfach unter die Gewerbebesteuerung gestellt und die Besteuerung auf die Grundsätze derselben gerade so zurückgeführt wie die der übrigen Unternehmungen,

mit Schätzung und Berechnung, zum Theil sogar wie jedes Compagniegeschäft. Dabei ist dann sehr oft ein progressiver Steuerfuß angewendet, und die Stufenleiter der Eintheilung läßt nichts zu wünschen übrig, als daß sich der Ertrag auch wirklich so verhalte, wie die Gesetzgebung es annimmt. Namentlich hat das Gewerbe- und Personalsteuergesetz in Sachsen vom 24. Dec. 1845 mit den Zusätzen und Aenderungen vom 9. Dec. 1858 die Sache so detaillirt, daß die 36 Klassen, die es aufstellt, jede mit ihrem besondern Steuerfuß (von 6 Sgr. bis 130 Thlr.) den Gedanken nahe legen, daß gar kein Wechsel in der Einnahme mehr stattfindet, weil er praktisch nicht mehr zu verfolgen ist. Es ist nur merkwürdig, daß man nicht das einfachste und natürlichste Mittel einer Besteuerung des Actienvermögens gefunden hat, da der Reinertrag ja doch nur in dem Coupon erscheint. — Die Besteuerung der Versicherungen durch Stempelung der Policen ist keine Erwerb-, sondern eine Verkehrssteuer.

B. Besteuerung industrieller Unternehmungen.

Je mehr die industrielle Unternehmung sich von dem Gewerbe durch Kapital, oder namentlich durch Anwendung von Maschinen und die daraus entstehende Massenleistung scheidet, desto unthunlicher wird es, den bisherigen Zustand aufrecht zu erhalten, nach welchem die ganze Industrie wie der Handel einfach als ein Theil der Gewerbsteuer erscheint und mit einem festen Steuerfuße belegt wird, bei dem sogar die Anwendung der Ortsklassen ganz und die der Betriebsklassen wenigstens zum größten Theil verschwindet. Bisjetzt sind nur drei Ausnahmen von dieser Regel gemacht, die Besteuerung der Eisenbahnen, der Bergwerke und der Getränkefabrikation, bei denen die Gewerbsteuer sich absolut unanwendbar erwies. Es ist aber ebenso falsch, diese Unterscheidung festzuhalten, als bei ihr stehen zu bleiben. Es sollte vielmehr die Industrie und der Handel einem ganz selbständigen Steuersysteme unterworfen werden, dessen Grundzüge auf der Verbindung der Katastral- und Einkommensteuer beruhen. Die Elemente sind folgende.

Jede industrielle und commerzielle Unternehmung muß sich anzeigen wie ein Gewerbe. Es muß dann das Steuerobject durch Angabe des Umfangs der wesentlichen Betriebsmittel — also je nach der Natur des Gewerbes, der Pferdekräfte der Maschinen, der Schiffe, Wagen, Pferde, stets aber die Anzahl der verwen-

deten Personen genau bestimmen, und daneben eine Reineinkommenangabe vorlegen. Es scheint nicht praktisch, ein Minimum des Steuerfußes für jede solche Steuereinheit (Pferdekraft, Schiff, Bediensteten u. s. w.) anzusetzen. Dieses Reineinkommen wird dann mit dem Steuerfuße der allgemeinen Einkommensteuer, 3 bis 10 Proc., belegt werden. Die einzige Frage wäre die, ob die bereits bestehenden Besteuerungen einzelner bestimmter Unternehmungen bleiben sollen. Wir glauben nicht; nur muß der Uebergang so wenig störend als möglich gemacht werden; eine besondere Art der Besteuerung ist künftig nicht möglich. Doch müssen die drei Arten, welche bisher eine besondere Besteuerung erfahren haben, hier Platz finden.

a. Die Bergwerke. Die Besteuerung der Bergwerke ist dadurch eigenthümlich, daß sie meistens auf den historischen Formen, den Receß- und Quatembergeldern beruht und deshalb nicht recht die Fähigkeit hat, unter Ablösung dieser Formen zu einer reinen Unternehmungssteuer zu werden. Wird sie das, so wird allerdings eine doppelte Steuereinheit und ein doppelter Steuerfuß eintreten, jedoch dies letztere stets unter der Voraussetzung, daß diese Bergwerke nicht durch Actiengesellschaften betrieben werden. Erstes Object ist die Zahl der Grubenmaße, die mit einem sehr niedrigen Fuße zu belegen sind; das zweite dagegen ist das Quantum der Producte, wobei der Centner Rohproduct die Einheit und ein Procentsatz seines Marktpreises den Steuerfuß bildet. Die Besteuerung der Grubenmaße muß auch bei der Actiengesellschaft bleiben, weil dieselben nicht in der Dividende erscheinen.

b. Eisenbahnen. Die Eisenbahnen sind so große Unternehmungen, daß bei ihnen eine ganze Reihe von Steuern eintreffen, die nicht eine eigentliche Besteuerung der Eisenbahnen enthalten, und die man daher streng von den letztern trennen muß. Dahin gehören Grundsteuer, Haussteuer, die Anwendung der Stempel, Gehaltsteuer und vielfach auch Verzehrungssteuer. Scheidet man alle diese Verhältnisse aus, so ist die Eisenbahnsteuer diejenige, deren Object die Eisenbahnunternehmung als solche, deren Quelle der Reinertrag aus derselben, deren Einheit daher die Actie mit ihrer Dividende und deren Fuß der Einkommensteuerfuß in seiner Anwendung auf den Coupon ist. Die rationelle Besteuerung der Bahnen ist daher in ganz einfacher Weise

die Besteuerung der Actiencoupons auf Grundlage des Rechenschaftsberichts mit einem als steuerfrei anerkannten Zinsminimum. Wir müssen dafür halten, daß nur die Neuheit der Sache hier Unsicherheit hat entstehen lassen können, während sie sonst die einfachste Steuer ist, die man kennt und bei richtigem Steuerfuß gar nicht falsch angelegt werden kann. Die Befreiung von der Steuer für neue Bahnen ist eine reine Verwaltungsmaßregel und gehört überhaupt nicht der Finanzwissenschaft.

c. Geldgeschäfte. Während die Eisenbahnen eine eigene Besteuerung gefunden haben, womit man sie nicht füglich unter die Gewerbe stellen konnte, sind die Geldgeschäfte aller Art seit dem Auftreten der französischen Gewerbsteuer fast allenthalben unter die letztern subsumirt, bilden eine eigene Klasse und haben einen eigenen Steuerfuß, obgleich schon von Anfang an diese Gleichstellung der großen Geldunternehmungen mit dem Gewerbe als eine nicht geringe Unzukömmlichkeit gefühlt ward. Es ist nun klar, daß hier durchaus andere Verhältnisse vorliegen als bei den blos gewerblichen Unternehmungen. Zuerst müssen diejenigen ausgeschieden werden, welche einen wesentlich socialen Zweck in der Sorge für die Kapitalbildung der Nichtbesitzenden haben, freilich nur dann, wenn sie selbst nicht als Actiengesellschaften dem Privaterwerb dienen. Daher der Grundsatz, daß alle Sparkassen und alle gegenseitigen Gesellschaften steuerfrei sein sollen. Sind solche Geldunternehmungen zweitens Actiengesellschaften, so fallen sie einfach unter die Grundsätze der Besteuerung der letztern. Die Privatgeldgeschäfte, Bankhäuser 2c. lassen endlich drittens gar keine objective Messung zu, sondern hier muß die controlirte Selbstschätzung mit dem allgemeinen Einkommensteuerfuße genügen.

d. Die letzte Art ist endlich die der Unternehmungen, welche Getränke oder Zucker als Verzehrungsgegenstände produciren. Die Besteuerung dieser Fabrikation hat eben dadurch einen ganz andern Charakter als die jeder andern Unternehmung; ihre Steuerquelle ist nicht der Ertrag des Unternehmens, gleichviel ob Einzelner oder Actiengesellschaften, sondern sie sind eine andere Form der Verzehrungssteuer, welche die Gewerbe- oder Unternehmungssteuer in sich aufnimmt. Hier treten daher ganz andere Gesichtspunkte ein, und man muß diese Steuer nicht als eigene directe, sondern nur als die directe Form der indirecten

Steuer betrachten und danach Steuereinheit und Steuerfuß bemessen.

Die Besteuerung der Bergwerke hat drei wesentlich verschiedene Systeme. Das englische besteuert die Bergwerke mit der Einkommensteuer, ohne bestimmtes gesetzliches Steuermaß. Das französische beruht nach dem Gesetz vom 21. April 1810 auf dem an sich ganz rationellen Unterschiede des droit fixe — der alten deutschen Maßengebühr — und des droit variable, der eigentlichen Erwerbsteuer mit 5 Proc. von dem durch eine Commission bestimmten Jahresertrage. Hock, a. a. O., S. 158. Die deutsche Bergwerksbesteuerung hat auch viele Elemente der alten Besteuerung in manchen Staaten erhalten.

Bei dem Bergbaue muß man vor allen Dingen über die betreffenden Ausdrücke einig sein. Ursprünglich faßte man alle Rechte des Staats auf den Bergbau unter dem Ausdrucke Bergregal zusammen, ohne Rücksicht auf die administrativen und die finanziellen Seiten desselben. In der neuern Zeit hat man (Rau, §. 172) die Berghoheit als das Oberaufsichtsrecht des Staats, das beim Bergbau wie bei jedem andern Privatunternehmen im Wesen des Staats liegt, vom Bergregal geschieden und dieses als „die Befugniß der Regierung, aus der bergmännischen Gewinnung eine Einnahme zu beziehen, sei es durch eigene Betreibung oder durch Abgabe von Privatbergwerken" bezeichnet. (Rau, a. a. O.) Es ist klar, daß es zur Gewinnung einer Einnahme aus eigenen Bergwerken keines Regals bedarf, und zweitens, daß Einnahmen, die aus den Abgaben hervorgehen, hier so wenig als anderswo der Regalität, sondern dem Steuerwesen angehören. Der Bergbau ist nur insoweit ein Regal, als sich der Staat von den Producten des Bergbaus einzelne vorbehält, wie namentlich das Salz beim Salzmonopol und zuweilen die edeln Metalle, wie nach dem österreichischen Berggesetz vom 23. Mai 1854, unter gewissen Bedingungen, was auf der Ansicht beruht (Justi, „Staatswirthschaft", I, 246), daß der Staat Gold- und Silberbergwerke auch mit Verlust betreiben müsse. Die Lehre vom Bergbau gehört daher den Kameralwissenschaften; die Besteuerung des Bergbaus bildet dagegen eine besondere Form der Gewerbsteuer. Was die Besteuerung betrifft, so vgl. über das System derselben in Oesterreich Konopasek und Mor, a. a. O., Kap. III, §. 26 fg. Für Frankreich vgl. von Hock, S. 158 fg. Vgl. Stein, „Lehrbuch der Volkswirthschaft", S. 189. Ueber die Ueberlassung ins Privateigenthum vgl. Malchus, I, 88, und Jakob, §. 357.

Das System der Besteuerung des Bergbaus, wie es gegenwärtig gilt, hat durch jene Verbindung mit der Regalität ein besonderes Interesse, indem es dadurch zum Theil mit den frühern Rechtsanschauungen zusammenhängt. Man kann alle frühern Berg-

werksabgaben in drei Gruppen theilen. Die erste Gruppe bestand in den Abgaben für die Verleihung des Rechts auf den Bergbau, also als der Ersatz für die Hingabe des Regals an die Bergwerksunternehmung (Receßgeld). Dabei war die Steuereinheit das Maß der benutzten Fläche; dahin gehören auch die frühern Berglehns- und Bergkameraltaxen in Oesterreich (Dessary, S. 70) und die Maßengebühr (S. 58). Die zweite Gruppe bestand in der Erwerbssteuer, die durch die Zehnten und die Bergfrohne aufgelegt und theils in Natur, theils in Geld erhoben wurde. Die dritte endlich bildeten die Abgaben, welche für die Ausübung der Staatsaufsicht gegeben wurden und den Charakter von Gebühren hatten und zwar theils als jährliche feste Abgabe (Quatembergeld), theils in einzelnen vielnamigen Gebühren. Dieses höchst verwickelte und zum großen Theil ganz irrationale System ward nun durch das französische Gesetz vom 21. April 1810 (später mehrfach modificirt) aufgehoben. Die Reste der Regalität fielen hier fort; Frankreich setzte das Bergwerk einfach als eine bestimmte Art von Unternehmungen fest und bestimmte, daß die Besteuerung jetzt eine doppelte sein solle: die rédevance fixe, wobei die Fläche als Object und der Quadratkilometer als Einheit gilt, und die rédevance proportionale, bei welcher der Reinertrag Object und 5 Proc. der Steuerfuß ist. Dieses an sich einfache System ist noch nicht zur völligen Herrschaft außerhalb Frankreichs gelangt, und daher hatte das ganze Bergwesen in Beziehung auf Finanzwirthschaft und Verwaltung eine ganz verschiedene Stellung. In Frankreich und Belgien geht man davon aus, daß der Bergbau keine Einkommensquelle für den Staat bilden solle, sondern daß derselbe lieber noch Zuschuß geben müsse, um ihn zu heben (in Frankreich, namentlich von 1837—49, durchschnittlich jährlich 320672 Frs., in Belgien 104420 Frs.). In andern Staaten sucht die Besteuerung noch immer ein Einkommen daraus zu ziehen. Vortreffliche Beleuchtung der ganzen Frage namentlich bei Carnall, „Die Bergwerke in Preußen und ihre Besteuerung" (1850).

In neuester Zeit hat Preußen alle diese alten Bestimmungen durch eine Reihe von Gesetzen aufgehoben, welche mit dem Gesetz vom 12. Mai 1851 beginnen; aber erst das Gesetz vom 20. Oct. 1862 hat die Steuer in der Art festgestellt, daß außer der Aufsichtsabgabe 3 Proc. des Bruttoertrags gezahlt werden sollen, was seit 1865 auf 1 Proc. herabgesetzt ist. Rönne, „Staatswissenschaft", II, §. 486. Die österreichische Bergwerkssteuer ist durch das Einkommensteuergesetz von 1849 auf 5 Proc. des Reinertrags bestimmt, wobei die Bergfrohnde, wo sie noch besteht, eingerechnet werden darf. Vgl. Chlupp, a. a. O., §. 133.

Fast in ganz Europa haben die Gesetzgebungen sich nicht begnügt, die Unternehmungen der Eisenbahnen vermöge der Couponsteuer als Erwerbsgesellschaft rationell zu besteuern, sondern sie haben

neben derselben zugleich eine Besteuerung des Verkehrs durch Auflage einer Steuer auf die Fahrkarte eingeführt. So England mit einem jährlichen Ertrage von 100000 Pfd. St. Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", II, 811. Die Eisenbahnbesteuerung in Frankreich hat den unglückseligen Gedanken durchgeführt, den Transport für Personenverkehr dem Fuhrwesen gleichzustellen; sie müssen die Zahl ihrer Wagen anzeigen und zahlen die Gebühr für Personen- und Waarenverkehr alle zehn Tage; die nähern Bedingungen sind in den Cahiers de Charges als Theil der Concession aufgeführt. Vgl. Hock, S. 417. Preußen hat sich von dieser Steuer zwar freigehalten, dagegen aber, statt einfach die Coupons zu besteuern, den Reinertrag bis einschließlich 4 Proc. des Actienkapitals mit 2 ½ Proc. besteuert, Gesetz vom 30. Mai 1853. Oesterreich endlich hat neben der Besteuerung der Fahrkarten auch die des Reinertrags mit 5 Proc., diese aber allerdings als Couponsteuer, eingeführt. Es leuchtet ein, daß die Fahrkartenbesteuerung neben der Couponsteuer gar keine rationelle Begründung haben kann. — Die Geldgeschäfte und Handelsunternehmungen stehen, außer in England, wo sie unter die Income tax fallen, in Frankreich und Deutschland meist in der letzten Klasse der Gewerbsteuer, mit mehrern Abtheilungen. Vgl. für Preußen Rönne, „Staatsrecht", II, 484; doch sind sie noch der klassificirten Einkommensteuer unterworfen; dem Wesen nach ähnlich in Oesterreich, wo sie mit festem Steuerbetrage stehen, durch die Einkommensteuer von 1849 aber der Selbstschätzung zugleich unterzogen worden. Bei Bankiers tritt Abschätzung ein.

Sechste Art.

Die Verkehrssteuer. (Stempelsteuer).

I. Begriff der Verkehrssteuer. Der Gebühren- und der Steuerstempel und ihr wesentlicher Unterschied.

Während nun die Erwerbsteuer zu ihrem Steuerobject die Production einer Unternehmung als Ganzes im Auge hat, entsteht da, wo ein einzelnes Erwerbsgeschäft als solches dem Einzelnen einen Ertrag bringt, die Verkehrssteuer oder Besteuerung des in dem Einzelgeschäft liegenden Erwerbes, und diese Steuer heißt auch, vermöge der Hauptform, in der sie erhoben wird, die Stempelsteuer.

Da nämlich die Erwerbsteuer bereits alle Producte einer Unternehmung nach ihrem Ertrage besteuert, so kann es nur noch Ein

Steuerobject geben, das durch dieselbe als nicht besteuert erscheint. Das sind diejenigen Verkehrsgeschäfte, welche nicht durch die Natur der Production des betreffenden Unternehmens gegeben sind, sondern als selbständig neben derselben stehend betrachtet werden müssen und dadurch einen selbständigen Reinertrag neben dem regelmäßigen Erwerbe darbieten. Dies nun ist nur da der Fall, wo der Werthverkehr eintritt, das ist, wo ein bestimmter Werth in Umlauf gesetzt und an demselben ein Gewinn gemacht wird. Es ergibt sich daraus, daß die Verkehrssteuer zu ihrem Objecte nur Wertherwerbungen im weitesten Sinne haben kann, und daß die Steuerquelle derselben stets der Werthgewinn ist, der bei jedem Werthgeschäft vorhanden sein muß, sei es bei Geber oder Nehmer, da sonst das Geschäft nicht gemacht werden würde.

Aus diesem Wesen der Verkehrssteuer ergeben sich nun auch die folgenden Sätze für dieselbe.

Zuerst ist die Steuereinheit für alle Verkehrssteuer stets eine Geldeinheit, naturgemäß eine Decimalstelle (100). Der Steuerfuß ist dem entsprechend ein Procentsatz. Die Steuerumlage muß ihrerseits in dem Moment geschehen, in welchem der Werth von einem Inhaber auf den andern übergeht. Diesen Moment bezeichnet die Uebergabe des Werthdocuments. Die Steuerumlage muß daher sich an das Werthdocument anschließen. Daraus ergibt sich, daß da, wo ein bestimmtes Maß dieses Werthes nicht ausgedrückt ist, das Maß des Werthdocuments — die Größe des Papiers — an die Stelle des erstern in seiner Decimaleinheit treten, oder die Flächeneinheit des Papiers (Quadratzoll) die Steuereinheit und die Besteuerung dieser Einheit den Steuerfuß bilden muß. Es folgt ferner aus dieser Besonderheit der Verkehrssteuer, daß die Steuererhebung sich nach dieser Natur des Steuerobjects richten und sich an das Werthdocument unmittelbar anschließen muß. Die Form, in der das geschieht, ist der Stempel. Daher hat die Verkehrssteuer auch nach dieser ihrer Form den Namen der Stempelsteuer bekommen, obgleich es klar ist, daß der Stempel nicht die Steuer selbst, sondern die Erhebungsform derselben ist. Es folgt endlich, daß die Formen, in denen Werthgeschäfte gemacht werden, die Grundlage der Arten der Besteuerung sind, während die verschiedene Höhe des Steuerfußes wieder auf dem nach der Natur des betreffenden Geschäfts

als wahrscheinlicher Gewinn beruht. Daraus geht dann das System der Verkehrssteuer hervor, von dem wir gleich reden werden.

Solange man nun die Verkehrssteuer von diesem einfachen und durchgreifenden Standpunkt der Besteuerung der Werthgeschäfte betrachtet, erscheint das ganze Stempelsteuerwesen als außerordentlich einfach. Dennoch ist dasselbe vielleicht das unsicherste Gebiet des ganzen Steuersystems. Und wir müssen daher hier den Grund dieser Unsicherheit bestimmt bezeichnen, um zu einem endgültigen Abschluß zu gelangen.

Dieser Grund liegt einfach darin, daß ein ganzes und großes Gebiet der Gebühren gleichfalls durch Stempel erhoben wird. Wenn man nun den Namen der „Stempelsteuer" an der Stelle des Namens der Verkehrssteuer aufstellt, so ist es ganz natürlich, daß man leicht auch die durch den Stempel erhobene Gebühr als Steuer bezeichnet, und dadurch vollständige Verwirrung hineinbringt. Denn es ist klar, daß bei der Gebühr sowol das Object als die Einheit und der Fuß ganz anders sind, da das ganze Gebührensystem auf einem wesentlich andern Princip beruht als das Steuersystem. Das Bezeichnendste dabei ist, daß bei der Gebühr der Werth des Objects für die Höhe der Gebühr gleichgültig ist, da es sich dabei nur um ein Entgelt für die einzelne Thätigkeit eines amtlichen Organs handelt und daher auch kein verschiedener Fuß für dieselbe gesetzt werden kann, während der letztere die Grundlage aller rationellen Verkehrssteuer ist. Indem man daher die Gebühren und die Verkehrssteuer gleichmäßig mit dem Stempel erhebt, so ist die erste Forderung aller Wissenschaft die, daß man in dem Gebiete des Stempelwesens zwei wesentlich verschiedene Theile scheidet und diese Scheidung festhält, den Gebührenstempel und den Steuerstempel, die nichts miteinander gemein haben als die Erhebungsform durch den Stempel. Das charakteristische Merkmal der Unterscheidung ist demgemäß die Beziehung der Höhe des Stempels auf den Werth, den das gestempelte Document für den Betheiligten hat. Jeder Stempel ist ein Gebührenstempel, wenn er ohne Beziehung auf diesen Werth gefordert wird und daher für alle betreffenden Documente gleich ist. Jeder Stempel ist ein Steuerstempel, wenn er nach dem Werthe des Documents steigt oder fällt. Auch diese

Unterscheidung ist sehr einfach und theoretisch sehr leicht durchzuführen.

Allein in der Praxis der Finanzen gestaltet sich dies allerdings anders, und zwar aus zwei Gründen. Zuerst nämlich kann man die Gebühr mit der Steuer oft sehr leicht und so innig verbinden, daß eine materielle Scheidung fast gänzlich unmöglich ist. Zweitens aber hat das Bedürfniß der Finanzen, die Leichtigkeit und die Bedeutung der Einnahmequelle durch die Verpflichtung zur Stempelung erkennend, vielfach die Benutzung von Stempeln da vorgeschrieben, wo es sich in der That weder um eine Gebühr noch auch um eine Steuer handeln sollte, wie z. B. bei Ausstellung von Privatzeugnissen, von Privatquittungen u. s. w. Bleibt eine Stempelgesetzgebung bei dem Grundsatze stehen, daß solche Privaturkunden nur bei Producirung im gerichtlichen Verfahren mit einem Stempel versehen sein sollen, so muß man das wieder als eine, wenn auch ganz irrationelle, Steuer erklären, da dieselben z. B. bei Quittungen für Zahlungen aus einem Erwerbe schon in der Erwerbsteuer besteuert erscheinen und im letztern Falle die Gleichheit des Stempels bei jedem Betrage wieder dem letztern gänzlich die specifische Natur der Steuer nimmt. Es ist daher die erwähnte Vermischung der Gebühren- und des Steuerstempelwesens nicht etwa eine theoretische, sondern sie entspricht vielmehr dem irrationellen Zustande der Stempelgesetzgebung fast in ganz Europa, und es ist im höchsten Grade schwierig, hier zu einem definitiven Resultat zu gelangen.

Dies ist der gegenwärtige Zustand in diesem hochwichtigen Gebiete. Es ist ebenso sehr bezeichnet durch die Gesetzgebungen als durch die Finanzwissenschaft, und ein großer Uebelstand sowol für die Theorie als für das wirkliche Leben. Um so bestimmter müssen wir die Aufgabe bezeichnen, welche hier der Wissenschaft vorliegt, und die erst mit großer Anstrengung und dauernder Mühe gelöst werden kann. Sie besteht darin, nach Feststellung des Wesens der Gebühren gegenüber den Steuern die Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerstempel durch das ganze Gebiet der Stempelabgaben durchzuführen, das Princip des Gebührenstempels, die Gleichheit des Stempels ohne Rücksicht auf den Werth des Inhalts der gestempelten Documente für den erstern unbedingt festzuhalten, dann das System des Steuerstempels mit seinem ver-

schiedenen Steuerfuße rationell durch alle Gebiete desselben einzuführen, wie dasselbe bisjetzt nur in einzelnen Theilen versucht ist, und endlich demgemäß, was noch nie geschehen ist, in allen Stempelgesetzgebungen das Gebührenstempelwesen vom Steuerstempelwesen in **zwei verschiedenen Gesetzen** zu ordnen. Erst wenn das geschehen ist, wird dieser hochwichtige Theil der Finanzen zu seiner definitiven und zugleich rationellen Gestalt gelangen und auch die Wissenschaft ihre Aufgabe für die Praxis lösen können.

Zu dem Ende haben wir nun zuerst einen Blick auf das System derselben zu werfen und dann den Charakter der positiven Gesetzgebungen der Hauptstaaten zu beleuchten, stets mit der Aufgabe, den Unterschied der Gebühren- von der Steuerstempel so viel als möglich herauszustellen und nachzuweisen.

Es ist von dem obigen Standpunkte aus wol nicht gut thunlich, in eine eigentliche Kritik der Gesetzgebungen oder der Theorien einzugehen, solange die Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerstempel nicht feststeht. Die angeführten Gründe haben die Vermischung der Namen und der gesetzlichen Bestimmungen so allgemein gemacht, daß man deutlich sieht, wie die Theorie an dem positiven Rechte verzweifelt ist, und sich weder in den Definitionen noch in der Motivirung zurechtfindet, was allerdings bei dem absoluten Unterschiede beider Gebiete und der absoluten Gleichheit in Namen und Erhebungsform sehr erklärlich ist. Wir begnügen uns deshalb, die vorliegenden Verhältnisse einfach und klar zu charakterisiren.

Die positive Gesetzgebung zunächst macht sich die Sache sehr leicht, indem sie ohne alle Unterscheidung einfach die Vorschriften über den Gebrauch, die Höhe und das Recht der Stempel aufstellt. Die gewöhnliche Bezeichnung ist die der Stempelsteuer (Preußen), Taxen (Baiern), Stempelgebühren (Oesterreich), Droits d'enregistrement und de timbre (Frankreich), Stamps und Duties (England). In diesen verschiedenen Gesetzgebungen sind keineswegs blos reine Verkehrssteuern, sondern theils Gebühren — wol in allen Staaten — theils auch Verbrauchssteuern, namentlich bei Zeitungen, theils aber auch, wie in England, Aufnahmegebühren bei gewissen Gewerben (Hübner, a. a. O., S. 24) enthalten. Es ist daher unmöglich, eine einheitliche Darstellung in den Gegenstand hineinzubringen, wenn man sich an das Positive halten will. Was die Theorie betrifft, so müssen wir hier Jakob erwähnen, der allerdings schon den Stempel als einfache „Erhebungsform der Abgaben" erkennt, und zugleich ganz richtig unterscheidet zwischen der Anwendung des Stempels zur Erhebung von „Beiträgen zur Vergütung gerichtlicher Handlungen" (er meint Gerichtsgebühren) und „der Consumtionssteuer für Spielkarten, Würfel,

goldene und silberne Geräthe (hier verwechselt er die Gebühr mit der Steuer), Zeitungsblätter u. s. w." Allein er macht das Ganze in zehn Zeilen ab, II, §. 1254. Die folgenden, wie Lotz, III, 330 fg., Malchus, 301, und selbst Hoffmann, S. 413 fg., haben den Gedanken eines Steuerstempels gänzlich verloren; ebenso Rau, I, §. 231, und in neuester Zeit Umpfenbach, „Finanzwissenschaft", I, §. 26—39, der nur von Gebühren spricht. Am bequemsten macht es sich Pfeiffer, der so gut als gar nicht von der Sache redet. Selbst Hock hat sich in seinen „Abgaben und Schulden" von der herrschenden Vorstellung, daß der Stempel nur für Gebühren da sei, nicht losmachen können. Die Darstellung Vocke's in seinen „Britische Steuern" hat zuerst die „Verkehrssteuern" als theoretische Kategorie in die positive Bearbeitung aufgenommen. Die bedeutendste Arbeit ist ohne Zweifel die von W. Besobrasof, „Impôts sur les Actes" („Mém. de l'Ac. de Pétersbourg", T. X, n. 14 u. XI, n. 8), der den Gedanken, die Steuer in den Begriff des Stempels aufzunehmen, sehr gründlich durchführt. Der zweite Aufsatz ist eine lichtvolle Darstellung der russischen Verkehrssteuern. Wir unsererseits haben die Verkehrssteuern, nachdem wir sie zuerst von der Gebühr geschieden, in unserer ersten Auflage unter die Einkommensteuer gesetzt und den Begriff des Gebührenstempels damals noch nicht gehörig berücksichtigt. Wir sind nunmehr wenigstens mit unserer Ansicht vollkommen im Klaren.

II. System.

Obgleich wir nun auf das bestimmteste die Gebühren- von dem Steuerstempel scheiden, ist es dennoch nach dem gegenwärtigen Zustande von Gesetzgebung und Theorie nothwendig, das ganze Stempelsteuersystem zusammenzustellen, um in demselben das System der Verkehrssteuer wieder scheiden zu können. Dies geschieht nun in der Weise, daß wir die Kategorien des Objects, der Einheit, des Fußes und der Erhebung wieder selbständig für jede Art behandeln.

Wir werden nun einfach scheiden. Dasjenige, was dem Gebührenstempel unterworfen ist, umfassen wir mit dem Begriffe der Urkunde; dasjenige dagegen, was dem Steuerstempel unterliegt, scheidet sich in die drei Arten der Verkehrsdocumente, die Quittungen, die Uebertragungen und die Wechsel. Solange man daher noch von der Stempelsteuer in der bisherigen Form ohne weitere Unterscheidung redet, hat man vier Arten der Stempelsteuer; hat man dagegen den Steuerstempel vom Gebührenstempel

getrennt, so kann man nur von den drei letztgenannten Arten der Stempelsteuer reden.

Nun sind aber nicht blos die Gebührenstempel, wie gesagt, in Princip und Fuß wesentlich von dem Steuerstempel überhaupt verschieden, sondern jede der drei Arten des letztern bildet wieder in Princip, Einheit und Fuß ein ganz selbständiges Ganze. Demgemäß ist auch die Stempelgesetzgebung und Besteuerung in jedem Lande anders, sodaß das einzige Mittel, zu einer einheitlichen Uebersicht und Beurtheilung zu gelangen, in der That in dem rein wissenschaftlichen Systeme liegt, an welches sich die Vergleichung allein anschließen kann, und durch welches sie allein ihren Werth empfängt. Wir glauben daher das System als Basis der Finanzwissenschaft hier voraufstellen zu müssen, um uns bei der Behandlung des positiven Rechts daran anschließen zu können.

A. Gebührenstempel. Das Object des Gebührenstempels ist jede Urkunde, insofern sie nicht einen Erwerb oder Uebergang von Werthen enthält, soweit sie eben der Stempelung unterworfen ist. Hier nun können zwei Principien stattfinden. Man kann erstlich den Grundsatz gesetzlich durchführen, daß gewisse Urkunden überhaupt der Gebühr unterworfen sein sollen, wobei wieder diese Pflicht entweder nur auf amtliche Documente beschränkt werden kann, wie namentlich auf alle gerichtlichen Acte, Eingaben, Bestallungen, amtliche Bestätigungen (z. B. Grundbuchsauszüge u. a.) Scheine, Zeugnisse, oder auch auf gewisse Privaturkunden ausgedehnt wird, wie auf Dienstzeugnisse, gewisse Legitimationsurkunden u. a. m. Man kann aber auch als Grundsatz die Gebührenpflicht als Regel auf den Fall beschränken, wo diese Privatdocumente als Beilagen für gerichtliche oder verwaltungsrechtliche Eingaben (bei Proceßführung, Beschwerden, Bitten, Petitionen u. s. w.) auftreten. Das gebührenpflichtige Object ist dabei in der Regel das Document als solches. Der Grund der Gebühr liegt nur bei der ersten Art in der amtlichen Leistung oder Thätigkeit, bei der zweiten hat offenbar die Gebührenpflicht gar keinen Grund als den Wunsch der Finanzen, Einnahmen zu machen. Unter allen Umständen muß die Höhe der Gebühr, der Stempelbetrag, ein möglichst niedriger sein, und zugleich ein möglichst gleichförmiger; die Erhebung durch das Aufkleben der Stempelmarke ist die einzig rationelle. Ebenso klar ist, daß die

Pflicht zur Gebührenstempelung bei reinen Privatdocumenten jedes organischen Grundes entbehrt, da sie mit gar keiner amtlichen Leistung zusammenhängt, während sie höchstens bei der ersten Art vertheidigt werden kann. Von einer Steuer als Stempelsteuer ist hier überhaupt keine Rede, obgleich, wie gesagt, diese Gebührenstempel mit dem Steuerstempel in allen Gesetzgebungen ununterschieden verbunden sind.

B. Die eigentliche Verkehrssteuer und der Steuerstempel.

1. Die Quittungssteuer und der Quittungsstempel hat seinem Begriffe nach zum Object jede Quittung für irgendeine geschehene Zahlung. Seine Einheit ist das Quittungsdocument als solches, also ohne Unterschied des Betrags; doch fordert schon die einfachste Betrachtung, daß gewisse kleine Summen von ihr frei sein müssen, weil auch der kleinste Stempel den Verkehr beeinträchtigen würde. Der Quittungsstempel ist nun eine Abgabe, welche den Uebergang von dem Gebühren- zum Steuerstempel bildet, indem er die Form und den Steuerfuß des erstern und das Princip des letztern hat. Er ist gleich für jede Quittung, soll aber eine Verkehrssteuer auf das gezahlte Geld sein. Es ist daher für diese Steuer gar kein rationeller Grund zu finden, da Quittungen dem gewerblichen Verkehre angehören und ein Theil des Preises der Producte sind, die gewerbliche Production aber ohnehin durch die Erwerbsteuer besteuert ist. Die Quittungssteuer wirkt daher genau wie eine Erhöhung der Erwerbsteuer, aber weit irrationeller, da es gar kein Mittel gibt, sie bei Baarzahlung einzuholen, und mindestens drei Viertel aller Quittungen ungestempelt bleiben. Die Quittungssteuer erscheint daher nur als eine einfache und einträgliche Einnahme der Finanzen, kann praktisch nur bei sehr geringem Betrage und möglichster Leichtigkeit der Erhebung durchgeführt und sollte stets als Ausnahme behandelt werden.

2. Die Besteuerung der Actien- und Antheilsdocumente durch den (Actien-) Stempel ist in der That nichts als eine andere Form der Quittungssteuer, da dieselbe sich an die Uebergabe der Actien gegen Zahlung des Actienbetrages anschließt. Da jedoch hier durch den Wechsel des Curses ein Gewinn entstehen kann, der bei der Quittung nicht möglich ist, so gehört diese Steuer ihrem Princip nach der Uebertragungssteuer an, um so mehr, als es sich hier oft um wirkliche Güter handelt. Der Actienstempel

ist daher eine Erhöhung des Emissionscurses, und seine Steuerquelle ist die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns durch Steigen des letztern. Steuerobject ist das Stück; meist ist auch das Stück, ohne Rücksicht auf seinen nominellen oder wirklichen Werth, zugleich Steuereinheit. Steuerfuß ist meist ein bestimmter Betrag; die Steuererhebung kann aber entweder durch Aufkleben der Marke auf jedes Stück, oder durch Zahlung der betreffenden Gesammtsumme vor Ausgabe der Stücke geschehen. Ein ausreichend rationeller Grund ist für diese Steuer deshalb nicht vorhanden, weil die Besteuerung des wirklich eintretenden Gewinns eben durch die Erwerbsteuer des Unternehmens stattfindet, während gar kein Grund dafür vorhanden ist, wenn die Unternehmung gewinnlos bleibt.

3. Die Uebertragungssteuer hat zu ihrem Object ein unbewegliches Gut in dem Augenblicke, wo es Gegenstand des Verkehrs wird. Dies kann wieder in dreifacher Form der Fall sein. Es kann das Immobil durch Kauf oder Schenkung übergehen, oder es kann durch Erbrecht erworben werden. Um aber für diese drei Formen zu einem Resultat zu gelangen, muß man zuerst eine gemeinsame Unterscheidung aufstellen und dann die drei Fälle für sich bestimmen.

Gemeinsam für alle drei Fälle ist nämlich vor allem der Grundsatz, daß jede Uebertragung eines unbeweglichen Eigenthums erst dann als zu Recht gültig sein soll, wenn dieselbe vermöge der Einverleibung in die öffentlichen Bücher vollzogen wird, gleichviel ob dies durch Kauf, Erbrecht oder Schenkung geschieht. Jede solche Uebertragung enthält und fordert daher eine specielle Thätigkeit der Grundbuchführung und es folgt, daß dieselbe daher auch mit einer Gebühr für diese Eintragung belastet werden muß. Andererseits ist jede solche Uebertragung zugleich ein Geschäft, und muß als Geschäft besteuert werden. Es ergibt sich, daß die Documente, durch welche der Erwerb vollzogen wird, demgemäß stets zwei Arten von Abgaben unterliegen, der Gebühr und der Steuer; und zwar nicht blos ohne Rücksicht auf die drei erwähnten Arten, sondern auch ohne wesentlichen Unterschied, ob es sich um das Gut selbst oder blos um seinen Werth handelt. Das sind die gemeinsamen Grundlagen. Aus ihnen geht hervor, zuerst, daß die Gebühr für alle derartigen Geschäfte wesentlich gleich sein

muß, ohne Unterschied der Art des Erwerbes und der Größe des erworbenen Gutes; dann aber daß die Verkehrssteuer, die neben der Gebühr eintritt, im Gegentheil eine sehr verschiedene in Betrag und Steuerfuß sein wird, je nach dem es sich um die eine oder die andere Art des Erwerbes handelt. Aus dem Zusammenwirken dieser beiden Gesichtspunkte hat sich eine neue Art von System gebildet, das freilich in den verschiedenen Ländern sehr verschieden ist, aber doch im wesentlichen auf gleichen Grundlagen beruht. Wir führen jetzt die Elemente dieses Systems hier auf; sie bilden die Basis der — allerdings schwierigen — Vergleichung des positiven Rechts dieses Theiles der Verkehrssteuer.

a) Die Uebertragung eines unbeweglichen Gutes unter Lebenden wird als Erwerb eines Werthes anerkannt und daher neben der Eintragungsgebühr besteuert. Steuereinheit ist eine Decimalstelle des Werthes, am einfachsten bei Schuldbocumenten. Steuerfuß ist ein Procentsatz; die Steuererhebung aber geschieht, da die Steuerbeträge meist zu hoch sind, statt des Stempels durch directe Zahlung.

b) Die Uebertragung von Todes wegen durch Erbrecht hat dagegen für die Steuer einen andern Charakter, während sie für die Gebühr dieselbe ist. Der Erwerb durch Erbrecht erscheint als ein Gewinn, der keine Gegenleistung fordert, und daher eine um so viel größere Steuerkraft besitzt, je entfernter der Empfangende dem Gebenden verwandt ist; dabei sollte wenigstens das Vermächtniß höher besteuert werden als die Erbschaft, weil die letztere doch auch Haftungen und Verbindlichkeiten des Erben enthält. Diese Steuer ist die sogenannte Erbschaftssteuer, entstanden aus der alten gabella hereditaria, aber mit dem 19. Jahrhundert zu einem organischen Theil des Steuersystems geworden. Aus ihr hat sich die folgende Steuer gebildet.

c) Wo nämlich eine Körperschaft ein Gut erwirbt, fällt die Erbschaftssteuer weg, weil dieselbe nicht stirbt. Die Güter der „todten Hand" werden daher die Steuerfreiheit der Erbschaftssteuer genießen, die jedes andere Gut trifft. Daraus hat sich denn eine Steuerform gebildet, welche den Steuerbetrag der Erbschaftssteuer vertritt, das „Aequivalent" derselben, auch das „Gebührenäquivalent" (Oesterreich) genannt, weil ja auch keine neuen

Ertragsgebühren gerechnet werden, denen die Zeit der durchschnittlichen Lebensdauer des Einzelnen zu Grunde gelegt wird.

Auf diese Weise hat die Uebertragungssteuer drei Steuerfüße bei einer Steuereinheit; aber ihr Object ist stets ein bestimmtes nachweisbares Gut; anders ist es in der folgenden Art.

4. Die Vertragssteuer tritt da ein, wo ein Vertrag eine dauernde gegenseitige Leistung enthält und in einem Document vollzogen wird. Es ist eine Unklarheit, ein solches Document als „Urkunde" von den Quittungen scheiden zu wollen; „Urkunden" sind am Ende alle Documente. Die Steuereinheit ist auch hier eine Decimalstelle des Betrags der vertragsmäßigen Geldleistung; der Steuerfuß ist ein Procentsatz; eine Gebühr ist an sich nicht damit verbunden. Allein diese Steuer ist eine durchaus rationelle, weil der Ertrag aus dem Vertrage ohnehin schon besteuert ist, sei es als Gewerbesteuer, sei es als Lohnsteuer. Die ganze Vertragssteuer ist daher nichts als eine zweite Besteuerung des bereits besteuerten Erwerbes; das ist selbst dann der Fall, wenn es sich nur um einmalige, in dem Gewerbe der Betreffenden liegende Leistung und Gegenleistung handelt. Dennoch ist sie der Stempelsteuer unterworfen, weil sie ziemlich leicht und sicher zu erheben ist.

5. Die Wechselsteuer endlich hat zu ihrem Object den Wechsel, zu ihrer Einheit die Decimalstelle und meist einen Steuerfuß mit leicht progressiver Scala. Es ist nun wahr, daß bei jedem Wechsel ein gewisser Gewinn gemacht wird; allein es ist ebenso wahr, daß dieser Gewinn bei der Entwickelung unsers gewerblichen Lebens kein einzelner und zufälliger mehr ist, sondern daß derselbe dem regelmäßigen Erwerbe der Geld- und Creditunternehmungen angehört. Es ist daher kaum ein Zweifel, daß auch die Wechselsteuer nicht als eine rationelle Steuer betrachtet werden kann, da der aus dem Wechselgeschäft sich ergebende Gewinn bereits in der Unternehmung selbst (Geldgeschäfte, Banken u. s. w.) besteuert ist. Dennoch existirt diese Steuer fast in ganz Europa, weil sie in der That leicht getragen wird, theils wegen ihres geringen Steuerfußes, theils wegen des Werthes, den die Wechselzahlung für den Verkehr besitzt. Man muß daher auch von dieser Steuer sagen, daß ihr Ertrag für die Finanzen die Stelle ihrer Begründung in der Wissenschaft vertreten muß.

Die Theorie hat sich mit der Systemisirung der Verkehrssteuer bisjetzt nicht beschäftigt, und das ist ein großer Uebelstand, weil gerade hier das Allgemeine nicht mehr viel nützt. Ohne die Unterscheidung der einzelnen Arten kann man namentlich keine Beurtheilung des Steuerfußes und seiner rationellen Höhe gewinnen. Das Beste, was in dieser Beziehung gesagt ist, ist von Besobrasof in seinen „Impôt sur les Actes, première partie" bemerkt. Eine sehr fleißige Arbeit sind die beiden Schriften von Czörnig (Sohn) „Die Abgaben von den Uebertragungen des unbeweglichen Eigenthums" 1869, und dessen „Besteuerung der Wechsel", 1870, in denen er sich jedoch auf die obigen Gebiete beschränkt, ohne auf die ganze Verkehrssteuer einzugehen. Das Kap. IV der ersten Schrift enthält einen „vergleichenden Gebührentarif", der von großem Interesse ist; er stellt die Fixe-Gebühr neben die Gebühr in Procenten des Werthes, offenbar die Gebühr neben die Steuer, ohne jedoch den wesentlichen Unterschied anzudeuten. S. unten. Uebrigens hat Bocke, „Britische Steuern", den Unterschied des Gebühren- und Steuerstempels bereits historisch und praktisch anerkannt, jedoch ohne sich auf theoretische Begründung einzulassen. Vgl. S. 217 und 223.

III. Erhebung (Stempel) und Recht.

Die Erhebung der Verkehrssteuer hat dadurch ihren Werth, daß sie die Geschichte der letztern in ihrer allgemeinen Entstehung aus der ursprünglichen Gebühr enthält. Im allgemeinen kann man sagen, daß die „Gebühren" der Ursprung der Steuern sind, daß diese mit der Wechselsteuer beginnen, aber erst zur Entwickelung gelangen durch die Anwendung des Stempels, der allein die Erhebung für die meisten Verkehrssteuern möglich macht. Daher der allgemeine Grundsatz, daß die Verkehrssteuer mehr und mehr die Form der Gebührenerhebung — directe Zahlung bei der Kasse — verläßt und zur Stempelanwendung übergeht, sodaß jetzt mit Ausnahme Frankreichs die directe Erhebung die Ausnahme, der Stempel die Regel, und die Anwendung der Besteuerung durch gestempeltes Papier fast verschwunden ist. Daran hat sich denn auch das Steuerrecht dieser Steuer angeschlossen, das von dem übrigen Steuerrechte im Grunde tief verschieden ist.

Die leichte Umgehung der Stempelsteuer hat nämlich den Grundsatz erzeugt, daß die Nichtzahlung dieser Steuer (d. h. also die Nichtanwendung des Steuerstempels) strafbar sein soll, was bei keiner andern Steuer (mit Ausnahme des Zolles) der Fall

ist. Die Strafe besteht fast ausnahmslos in der Verpflichtung zur Zahlung des erhöhten (doppelten, dreifachen) Stempelbetrags. Natürlich kommt das in den meisten Fällen nur dann zur Anwendung, wenn es sich um eine gerichtliche Production handelt. Grundsatz ist dabei, daß die Beweiskraft nicht leidet, wenn der Stempel nicht gebraucht ist, daß jedoch das Gericht die Erhebung durch die Finanzverwaltung veranlaßt. Die Bestimmungen der verschiedenen Gesetzgebungen sind in dieser Beziehung nicht wesentlich verschieden; jedoch macht der Mangel des Stempels die Uebertragungsdocumente zur Eintragung unfähig.

Czörnig hat darüber in seiner ersten Abhandlung einige Angaben gesammelt. Es ist kein Zweifel, daß die Nichtzahlung nur bei Uebertragungen und gerichtlichem Beweisverfahren gehörig constatirt werden kann. Im übrigen gibt es gar keine Steuer, die so viel umgangen wird wie die Verkehrssteuer, und ist das beste Mittel dagegen in der That kein anderes als der möglichst niedrige Steuerfuß, während ein hoher Steuerfuß stets schwer auf dem Verkehre lastet.

IV. Charakter der Verkehrssteuer in England, Frankreich und Deutschland.

Die Grundlage aller Vergleichung ist unzweifelhaft die historische Thatsache, daß die Gebühren allmählich durch ihre Höhe zu Verkehrssteuern geworden sind, daß sich die reine Verkehrssteuer zuerst als Wechselsteuer von jener Verschmelzung von Gebühr und Steuer ablöst, um dann in unserm Jahrhundert das ganze Gebührenwesen so definitiv in sich aufzunehmen, daß der Unterschied fast gänzlich verschwindet und das Ganze als eine Steuer erscheint, während es noch immer „Gebühr" genannt wird. Es wäre von großem Interesse, dies wissenschaftlich im einzelnen nachzuweisen. Festzuhalten ist jedoch dabei, daß die fast allenthalben vorkommende sogenannte feste Gebühr, Droit fixe, stets die Gebühr im eigentlichen Sinne des Wortes ist, während die Verkehrssteuer da beginnt, wo der Betrag ein steigender und wechselnder ist. Danach sind die Grundverhältnisse in den einzelnen Ländern folgende.

England hatte gewiß sehr lange schon reine Gebühren, aber sie hatten den Grundcharakter aller Gebühren der frühern Zeit; sie

wurden als wirkliche Gebühren direct, und zwar meistens bei den Gerichten erhoben. Erst seit dem Ende des 17. Jahrhunderts entsteht die eigentliche Verkehrssteuer durch die Anwendung des Stempels, der 1693 zuerst in England eingeführt ward, und gleich anfangs in der doppelten Verwendung als Erhebung von Gebühr und Steuer auftritt. Gerade dadurch aber haben die Steuern den Charakter von Gebühren gleich anfangs empfangen und bisjetzt behalten, indem die meisten Steuern einen festen Fuß haben. Erst seit 1815 ist die Legacy duty mit einem progressiven Steuerfuße nach dem Grade der Verwandtschaft versehen, während die Probate duty (Erbschaftssteuer) eigentlich erst 1853 aus einer Gebühr zu einer Steuer ward, indem erst damals auch das unbewegliche Vermögen nach einem bestimmten Steuerfuße derselben unterworfen wurde. Die Uebertragungs- und Vertragssteuern werden gleichfalls in Stempelform mit steigendem Steuerfuße entrichtet, und zwar nach sehr speciellem Tarif. Die Wechselsteuer wird erst 1782 eingeführt, mit steigendem Steuerfuße, gleichzeitig mit dem Quittungsstempel; in der neuesten Zeit beständige Ausdehnung der Anwendung des Stempels; vgl. Vocke, „Britische Steuern", S. 193—249, und über die Uebertragungssteuer auch Gneist, „Englisches Verfassungsrecht", S. 812 u. 813.

Weit verwickelter ist das System Frankreichs. Hier muß man streng das Enregistrement, den Timbre und das Droit de greffe unterscheiden. Im allgemeinen kann man sagen, daß das erstere die Verkehrssteuer, das zweite die Verbrauchssteuer, das dritte die Gebühr enthält. Ohne diese Unterscheidung wird das nicht blos in seinen einzelnen Ansätzen, sondern auch in Princip höchst unklare und dadurch höchst lästige System Frankreichs kaum verständlich. Das Enregistrement der Zeit vor der Revolution ist eigentlich nur eine Eintragungsgebühr; es wird erst zur Verkehrssteuer, und zwar im Princip durch das Gesetz vom 19. Dec. 1790, in der systematischen Durchführung durch Gesetz vom 12. Dec. 1798, das aber die Gebühr mit der Steuer vereinigt, indem die erste als unklar verstandenes Droit fixe fortlebt, während die Steuer im Droit proportionnel sich entwickelt. Doch hat auch das Droit fixe wieder Klassen; jedoch erkennt man auf den ersten Blick, daß es sich dabei nur um die Urkundengebühr handelt, allerdings in der Weise, daß auch die Acte unter Privaten derselben (6 Klassen von 1—10 Frs.) unterliegen, neben denen die Gerichtsacte die zweite Klasse bilden. Die Verkehrssteuer als Droit proportionnel hat einen sehr detaillirt durchgeführten Steuerfuß in Procentsätzen des Werthes, den höchsten in Europa (von $^1/_{40}$ bis 10 Proc.). Der Stempel ist namentlich für den geistigen Verbrauch (Zeitungen, Anschläge u. s. w.) die Form der Erhebung; Object ist das Papier, Einheit ist ein Flächenmaß, dann aber ist er in der That eine zweite Verkehrssteuer für alle Uebertragungen, Verträge, Schuldurkunden im weitesten Umfange,

Policen u. s. w. Die eigentlichen Gebühren bilden die Droits de greffe, neben dem Droit d'enregistrement in der That eine zweite Gebühr, geordnet durch Gesetz vom 11. März 1799, zu denen im weitern Sinne auch die Grundbuchsgebühren gehören, sodaß unter Umständen doppelte Besteuerung nebst der doppelten Gebühr entsteht. Das ganz irrationelle Verkehrs- und Stempelwesen Frankreichs bildet den unvollkommensten Theil seiner Steuergesetzgebung. Vgl. die ausführliche Darstellung, jedoch ohne hinreichende Unterscheidung, bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 177, Enregistrement, S. 193, Stempel-, Kanzlei- und Grundbuchsgebühren.

Oesterreichs Stempelgesetzgebung beginnt gleichfalls im vorigen Jahrhundert; erste gründliche Ordnung durch Gesetz von 1840, jedoch noch auf Grundlage ständischer Befreiungen und der Patrimonialjurisdiction; das Princip der Gleichheit durchgeführt durch Gesetz vom 2. Aug. 1850 (Einführungsgesetz vom 9. Febr. 1850). Das Gesetz setzt als Objecte: A. Rechtsgeschäfte; B. Vermögensübertragungen; C. Behelfe (Zeugnisse und Bücher); D. Schriften und Amtshandlungen, worauf die genauen Angaben über die einzelnen Objecte und Steuern folgen; hier erscheint der Stempel neben der unmittelbaren Abgabe, indem ganz richtig schon in §. 1 gesagt wird, daß die Verkehrsacte nicht dem Stempel, sondern der Abgabe unterliegen. Diese Abgabe wird nun in zwei Formen entrichtet; entweder durch „unmittelbare Einzahlung" (§. 5), was dem Enregistrement entspricht, oder durch den „Stempel". Auch hier ist die Steuereinheit nach dem Steuerobject bestimmt (s. oben) und dieses Steuerobject in ein umfassendes System gebracht, an welches sich zugleich der Steuerfuß anschließt. Grundzüge sind folgende: 1) fester Betrag (Steuereinheit der Act selbst) bei der unmittelbaren Einzahlung a) für Eintragung in die öffentlichen Bücher, b) für civilgerichtliche Erkenntnisse, beim Stempel für Zeugnisse, Eingaben, Handelsbücher und ähnliche Documente. 2) Steuerfuß mit Scala (Steuereinheit der Werth des Verkehrsobjects) mit der unmittelbaren Zahlung, wenn der Betrag der Gebühr 20 Fl. überschreitet, bei Vermögensübertragungen, Schenkungen u. s. w.; mit der Stempelsteuer bei denselben Geschäften, solange der Steuerbetrag (die Stempelgebühr) 20 Fl. nicht überschreitet. 3) Steuerfuß nach progressiven Procenten nur für unmittelbare Zahlung bei allen Erwerbungen dinglicher Rechte, die mit Eintragung in öffentliche Bücher verbunden sind. Danach sind dann bestimmte Stempelklassen aufgestellt, und zwar in 20 Abstufungen von 1 Kr. bis 20 Fl., wo die unmittelbare Zahlung beginnt. Die Wechsel gehören dabei namentlich theils der ersten, theils der zweiten Klasse an. Vgl. die genaue Darstellung bei Cysar, „Handbuch des österreichischen Gebührengesetzes" (1855). Die frühern Verhältnisse sind gut dargestellt bei Tengoborski, „Finanzen Oesterreichs" (Wien 1845), II, §. 5. Springer, „Sta-

stistik", II, §. 127. Die neuen Gesetze von 1862 und 1864 haben nur die Tarife — nicht glücklich, weil höchst unklar — geändert und erweitert, das Princip ist dasselbe geblieben. In Preußen besteht diese Steuer nur im Stempel, und das Gesetz vom 7. März 1822 hat alle frühern Stempelabgaben abgeschafft und das neue System an deren Stelle gesetzt. Die Grundlage dieses Systems in Beziehung auf Steuereinheit und Steuerfuß ist im wesentlichen dieselbe. Der Steuerfuß wird hier bezeichnet als der gemeine Stempel und der Werthstempel. Der erstere hat wieder seine Klassen mit festem Betrage. Object: Zeugnisse und Verträge, Testamente, Hypothekenscheine aller Art. Der zweite hat seine Arten: Kaufstempel (Steuerfuß 1 Proc. bei inländischem Grundbesitz [bei ausländischem 15 Sgr.] und ein Drittel bei allen andern Gegenständen); Lieferungsstempel (seit 1846 ein fester Stempel von 15 Sgr.); Pacht- und Miethstempel (vom ganzen Betrage, während der ganzen Dauer $1/3$ Proc.); Proceßstempel (am Ende des Processes: 1 Proc. bis zu 1000 Thlr., weiter $1/3$ Proc. bis 20000 Thl., weiter $1/6$ Proc., in Criminalsachen 5—50 Thlr., bei kleinern Sachen 15 Sgr.); Erbschaftsstempel; Wechselstempel $1/24$ Proc. Vgl. Giseke, „Commentar zur preußischen Steuergesetzgebung" (1846). Die weitere Literatur bei Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, §. 490. Czörnig a. a. O. hat eine sehr fleißige Zusammenstellung aller Staaten Europas gemacht; doch kannte er weder Bocke's England, noch Besobrasoff's Rußland. Uebrigens ist der Charakter aller europäischen Gesetzgebungen auf diesem Gebiete, auch der österreichischen seit 1850, daß sie sich um das Princip überhaupt nicht kümmern, sondern nur im Detail an Bestimmungen unerschöpflich sind, und weder zu einem System in Beziehung auf die Steuerobjecte, noch zu einer Unterscheidung des Gebührenelements von den Steuern, noch zu einem leitenden Gedanken über die Höhe des Steuerfußes gelangen. Hier liegt noch eine große Aufgabe der Wissenschaft unerfüllt vor.

Zweite Abtheilung.

Die indirecten Steuern.

Allgemeiner Theil.

I. Der staatswirthschaftliche und der formale Begriff derselben.

Indem wir nun zu den indirecten Steuern übergehen, betreten wir das Gebiet, welches in der Sache das bestrittenste, in der Form das unklarste und schwierigste der ganzen Finanzwissenschaft ist. Es ist daher unabweisbar, in Sache und Form sich einig zu sein, ehe man zum Einzelnen übergeht.

Während die directen Steuern die Besteuerung des Kapitals in allen seinen Formen als Grundlage des Einkommens enthalten, ist die indirecte Steuer die Besteuerung der Arbeit. Das ist ihre einfachste Begriffsbestimmung. Es ergibt sich daraus, daß ihre Motivirung zunächst in den Grundsätzen der Nationalökonomie, und dann in denen der Staatswirthschaft liegen wird.

Es ist kein Zweifel, daß neben dem Kapital die auf dasselbe gewendete Thätigkeit zum Zwecke der Production, die Arbeit, das zweite Element aller Erzeugung und damit auch alles Einkommens ist. Sie muß nun allerdings nicht blos mit dem Kapital verbunden sein, um erzeugen zu können, sondern sie ist es auch an und für sich; das ist, jeder Mensch hat ein gewisses Maß von Arbeit neben seinem Kapital und von Kapital neben seiner Arbeit. Daß aber die Arbeit an sich nicht blos ein selbständiger theoretischer Begriff, sondern auch eine selbständige praktische Thatsache ist, ist kein Zweifel. Selbst bei dem rein persönlichen Erwerbe muß ich meine Fähigkeiten und Kenntnisse erst durch Arbeit verwerthen, sonst sind sie, obwol vorhanden, erwerblos. Es folgt, daß neben dem Kapital und seinem Einkommen auch die Arbeit und ihr Antheil ein Object der Steuer sein kann. Die zweite Frage ist die, ob sie es sein soll.

Nun ist der Grund aller Steuer kein anderer als der, daß die letztere dem Staate die Leistungen vergüten muß, welche er

für das Leben und die Entwickelung des Einzelnen bieten soll. Dieser Begriff des Einzelnen ist aber im wirthschaftlichen Sinne nicht ein einfacher und ruhender, sondern er enthält die Arbeit als die persönliche Thätigkeit neben dem Kapital als dem materiellen Object der erstern. Der Staat kann daher gar nicht im allgemeinen und Abstracten für die Entwickelung des Einzelnen sorgen, sondern er muß neben seiner Thätigkeit für das Kapital zugleich die Bedingungen für die Verwerthung der Arbeit herstellen, soweit der Einzelne sie nicht selbst schaffen kann. Ist das der Fall, so muß auch der Einzelne in dem Verhältniß dem Staate wieder leisten, in welchem dieser für seine persönliche Thätigkeit sorgt. Es ist unmöglich, ohne eine solche Gegenleistung durch die Steuer die Leistung des Staats zu fordern. Und es kann daher keine Frage sein, daß die Besteuerung der Arbeit, an sich betrachtet, gerade so nothwendig ist wie die des Kapitals.

Auf dieser Grundlage ergibt sich nun auch der leitende Grundsatz für die Frage, was für diese Steuer das Subject, und was die Grundlage für den Steuerfuß sein solle.

Allerdings kann das Kapital mit der persönlichen Arbeit in sehr verschiedenem Grade verbunden sein. Allein es gibt gar kein Kapital, das nicht der persönlichen Thätigkeit bedürfte, und keine Kapitallosigkeit, die ohne persönliche Thätigkeit einen Erwerb machen könnte. Die Besteuerung der Arbeit muß daher, soweit sie überhaupt thunlich ist, alle Klassen der Gesellschaft treffen; es kann weder der Kapitalbesitzende noch der Kapitallose davon frei sein. Sie ist nicht blos eine allgemeine, sondern, wie die Arbeit selbst, eine gemeinsame Steuer für alle.

Auf demselben Grunde beruht auch der Steuerfuß der Besteuerung der Arbeit. Die persönliche Arbeit ist an sich, als reine Bethätigung der Kraft der Persönlichkeit, im wesentlichen gleich. Wo sie als eine ungleiche erscheint, ist diese Ungleichheit nicht durch die Natur dieser Thätigkeit, sondern durch die Verschiedenheit des Kapitals begründet, auf welche sich dieselbe bezieht. Die persönlichen Thätigkeiten als bloße Kraftäußerungen erscheinen daher allerdings unendlich verschieden, weil man sie von der unendlichen Verschiedenheit des Kapitals nicht trennen kann; allein an und für sich ist dieser Unterschied nicht, oder doch in keinem meßbaren Grade vorhanden. Ist das der Fall, so folgt, daß der

Steuerfuß der Arbeitsbesteuerung auch für alle Klassen der Gesellschaft grundsätzlich derselbe sein muß. Und wenn er dennoch verschieden ist, so beruht das nicht im Wesen der Arbeit, sondern in der Natur desjenigen, was wir als das Steuerobject dieser Steuer setzen müssen. Und dieses Steuerobject ist es nun, das aus der Arbeitsbesteuerung die indirecte Steuer macht.

Diese Arbeit an sich ist nämlich eben aus ihrer innigen Verschmelzung mit dem Stoffe oder Kapital nicht zu scheiden, und daher auch für sich gar nicht darzustellen und zu messen. Dennoch ist die Messung eine absolute Bedingung aller Besteuerung, also auch der Arbeitssteuer. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als die Arbeit statt an ihrer Erscheinung vielmehr an ihren Bedingungen zu messen. Diese sind die Mittel des persönlichen Unterhalts. Dadurch entsteht das, was die indirecte Steuer so wesentlich verschieden von allen andern Steuern macht. Ihr principielles Steuerobject, die Arbeit, wird als unbesteuerbar durch ihr wirkliches Steuerobject, das Unterhaltsmittel des persönlichen Lebens, vertreten; das wahre Object wird daher nicht direct als Steuerobject behandelt, sondern ein ganz anderes Object zum Steuerobject gemacht, und dadurch wird die Steuer selbst das, was wir eine indirecte Steuer nennen, das ist eine solche, bei welcher das eigentliche Steuerobject durch ein anderes besteuert werden muß. Zugleich aber folgt daraus, daß ich auch die Steuerquelle in gar keiner Weise von dem Steuerobject trennen kann, denn ich kann weder bei der reinen Arbeit noch auch bei dem Nahrungsmittel das Einkommen durch irgendeine Schätzung oder Berechnung selbständig darstellen. Es ist daher der Charakter dieser Steuer, daß ich die Steuerquelle mit dem Steuerobject vollständig bei der Besteuerung identificiren muß, und daher die Steuerquelle selbst gar nicht zum Gegenstand der Steuerberechnung machen, sondern sie nur indirect in der Besteuerung des Steuerobjects erreichen kann. Auf diese Weise ergibt sich, daß die Arbeitssteuern stets und nothwendig eine Besteuerung der Consumtion sind, und daß diese Consumtionssteuer stets und nothwendig eine indirecte Besteuerung sein muß.

So steht nun die staatswirthschaftliche, die finanzielle und die formale Seite des Begriffes der indirecten Steuer fest. Zugleich aber ist es klar, daß damit auch die Schwierigkeit der Aufgabe

der Besteuerung der Arbeit bezeichnet ist. Sie liegt, von allen Einzelheiten abgesehen, darin, daß diese Steuer ihrem Princip nach eine gleiche Besteuerung der Arbeit fordert, während diese Arbeit durch ihre Verbindung mit dem Kapital stets als eine ungleiche zuerst an sich, und dann in ihrer Ertragsfähigkeit erscheint. Sie tritt daher als eine große Belastung der kapitallosen Klasse auf, und wird das noch mehr durch die Art ihrer Erhebung. Sie scheint daher einen tiefen Widerspruch mit dem System und Princip der directen Steuer zu enthalten; und aus allen diesen Gründen darf es daher nicht wunder nehmen, wenn nicht blos die Geschichte der positiven Gesetzgebung, sondern auch die der Theorie bisher zu keiner einheitlichen und festen Gestalt dieses ganzen Gebiets gelangt ist. Hier hat daher die Geschichte eine doppelte Berechtigung, namentlich wenn sie versucht, statt eine Geschichte der Einzelheiten, eine Geschichte des sich entwickelnden Princips der indirecten Steuer zu sein.

Es ist an diesem Orte nur Eins zu bemerken. Der Begriff der indirecten Steuer selbst ist erst in der allerneuesten Zeit ein recht selbständiger geworden, und wir können nicht genug betonen, daß der Hauptgrund für alle Unklarheit über dieselbe darin besteht, daß man weder theoretisch noch legislativ zu einer festen Begrenzung dieser Steuer gegenüber den verwandten Gebieten gelangt ist. Montesquieu kennt das Impôt indirect noch nicht; er kommt über das Impôt par tête nicht hinaus (s. oben). Erst die Physiokratische Schule stellt eine bestimmte Kategorie auf; allein gerade hier tritt zugleich jener Irrthum auf, der bis auf die vierziger Jahre unsers Jahrhunderts gedauert und die ganze Theorie unsicher gemacht hat. Quesney verstand nämlich unter dem Impôt indirect offenbar nicht unsere Verzehrungssteuer, sondern vielmehr alle andern Besteuerungen namentlich des Bauernstandes, speciell die Belastungen desselben durch Gebühren und Sporteln, und daher sein Satz: „Impôts indirects, pauvre paysan.“ Die deutsche Literatur hat in unserm Jahrhundert diese Auffassung von den indirecten Steuern bis auf die neueste Zeit beibehalten, namentlich da Adam Smith gleichfalls die erste Klasse der indirecten Steuern als die Gebühren und Stempel, und erst die zweite als die eigentlichen Consumtionssteuern auffaßt. Daher denn dieselbe Verwirrung noch bei Jakob und Lotz. Erst Rau hat das Verdienst, die indirecten Steuern als sein System der „Aufwandsteuern“ systematisch zusammengestellt und von den Schätzungen als directe Steuern geschieden zu haben; und erst dadurch ward die selbständige Theorie der erstern möglich, die dann auch sogleich

nach einer selbständigen Definition suchte, wie bei Hoffmann u. a. Jedoch ist eine durchgreifende Scheidung in den neuen Arbeiten in Deutschland wieder ziemlich verloren gegangen, wie bei Umpfenbach, Pfeiffer, Maurus. — Ebenso unbestimmt sind die Gesetzgebungen. So rechnet das österreichische Budget in die indirecten Steuern nicht blos Stempel und Gebühren, sondern sogar Post- und Münze; in England werden in die Excise eine ganze Reihe von Gewerbsteuern hineingerechnet, während die Zölle wieder als gar nicht dazu gehörig selbst von deutschen Schriftstellern wie Bocke aufgeführt werden; ebenso in Frankreich, wo im weitern Sinne noch das Enregistrement zu den contributions indirectes gehört, dagegen die Zölle davon geschieden, und das Octroi als etwas ganz Selbständiges betrachtet wird. Das nun macht natürlich jede gründliche Bearbeitung unthunlich, und wir wiederholen, daß ein endgültiges Verständniß der indirecten Steuer nicht möglich ist, solange man sie nicht von den verwandten Abgaben zu scheiden weiß. Es ist eine Hauptaufgabe des Folgenden, dies weiter durchzuführen.

II. Elemente der Geschichte der indirecten Steuern.

Sowie man nun die indirecten Steuern als Besteuerung der Lebensbedingungen des Einzelnen und speciell seiner persönlichen Arbeitskraft feststellt, empfängt die Geschichte derselben eine allgemeinere und hochwichtige Bedeutung.

Das Auftreten der indirecten Steuern hat, wie gesagt, zu seiner Bedingung die Erkenntniß, daß die persönliche Arbeit als solche ein wirthschaftlich selbständiger Grund des Reinertrags ist. Eine Arbeit der Person gibt es nun zu allen Zeiten. Allein erst dann, wenn man die Arbeit des Individuums als Grundlage einer selbständigen Wirthschaft betrachtet, kann man dazu gelangen, sie einer regelmäßigen Steuer zu unterwerfen. Solange man dagegen in der persönlichen Arbeit den Dienst des unfreien Menschen für den Herrn erblickt, kann auch ihr selbständiger Reinertrag nicht als Gegenstand selbständiger Besteuerung zur Erscheinung kommen.

Das Auftreten der Consumtionssteuern als eines wichtigen, ja als des wichtigsten Gliedes des ganzen Steuersystems, und mit dem praktischen Auftreten derselben das Erscheinen ihrer wissenschaftlichen Behandlung ist daher, wie das vom ganzen Steuerwesen schon früher gesagt ward, auf das innigste mit der gesell-

schaftlichen Entwickelung und deren Einfluß auf die staatliche Ordnung und Verwaltung verflochten. Die indirecte Steuer, wohl zu unterscheiden von den herrschaftlichen Abgaben von den Lebensmitteln, ist daher nicht denkbar ohne Freiheit des Arbeiters; und ihre Geschichte hängt daher aufs engste mit der der Freiheit der nichtbesitzenden Klasse zusammen.

Daß unter der Geschlechterform und der mit ihr zusammenhängenden Staatsordnung, in welcher das Königthum nur noch die Ehre und Würde des Ganzen vertritt und die Geschlechter allein durch Grundbesitz Geltung haben, von einer selbständigen politischen Anerkennung des grundbesitzlosen Arbeiters und mit ihr von einer selbständigen Consumtionssteuer nicht die Rede sein kann, versteht sich von selbst.

Erst unter der ständischen Gesellschaftsform finden wir ihre erste, wenn auch noch sehr unklare Gestalt. Noch ist das Individuum ohne Grundbesitz kein vollberechtigtes. Noch kann daher an eine selbständige Besteuerung des Einzelnen, der durch seine Arbeit lebt, nicht gedacht werden. Noch ist die Arbeit dem Besitze untergeordnet. Allein schon erscheint sie im dritten Stande, dem gewerblichen, namentlich in den Städten als ein mächtiger Factor des Erwerbes. Die Städte können nicht leugnen, daß die persönliche Arbeit eine Erwerbsquelle ist und daß daher eine Besteuerung, die es nur mit dem Kapital zu thun hat, wenigstens bei ihnen nicht mehr eine gerechte ist. Bei ihnen entsteht daher auch die Frage nach der Besteuerung des Erwerbes, den die productive Arbeit gibt. Allein zu gleicher Zeit muß das Königthum, um die steigenden Bedürfnisse der Staatsgewalt zu decken und von den ständischen Rechten sich in finanzieller Hinsicht unabhängig zu machen, an eine Besteuerung denken, welche die Grundherrlichkeiten umfaßt, ohne den Rechten der Grundherren zu nahe zu treten. Die letztern endlich, gleichfalls größerer Einnahmen bedürftig, dachten daran, auf irgendeine Weise die ihnen zufallenden Steuern von ihren Hintersassen zu vermehren, und auch in dieser Beziehung war der Anknüpfungspunkt leicht gefunden.

Auf diese Weise entstanden die Anfänge einer Besteuerung, welche ein ganz anderes Steuerobject forderte als das im Grundbesitz vorhandene Kapital. Natürlich war jedoch im Beginne an ein System dabei nicht zu denken, sondern jede der drei er-

wähnten Kategorien stellte ihre Steuerform auf, und so entstanden drei Grundformen, aus denen sich die gegenwärtige Consumtionssteuer entwickelt hat.

Die erste Grundform ging, wie gesagt, von den Städten aus und erscheint hier als die ursprüngliche Form der eigentlichen Verzehrungssteuer; es ist die städtische Verzehrungssteuer oder die Accise.

Die zweite Grundform beruhte auf dem Rechte der Grundherren. Sie bestand in der Besteuerung der ländlichen Consumtion und zwar derjenigen, welche auf der gewerblichen Production der Nahrungsmittel oder dem Verkehr mit denselben beruhte; naturgemäß bildeten die geistigen Getränke dabei den Hauptgegenstand.

Die dritte Grundform endlich ging vom Staate aus. Da aber der Staat in der Epoche der ständischen Verwaltung auf allen Punkten von der Grundherrlichkeit beschränkt und in seinem unmittelbaren Steuerrecht begrenzt war, so mußte er für seine Besteuerung der Consumtion eine andere Grundlage suchen. Diese fand er in der Regalität, jenem Begriffe, von dem sowol in den Finanzen als in der Verwaltung die thatsächliche und zum Theil auch die principielle Entwickelung der Verwaltung über das ständische Recht der Grundherrlichkeit ausgegangen ist. Er erklärte die Production gewisser Nahrungsmittel als Regal; das Nächste war das Salz, das sich an das Bergregal anschloß; der Taback folgte später, als Object des Monopolrechts des Staats. Zu diesen Regalien fügte er die Zölle hinzu, die aus Geleitsgeldern allmählich zu einer Besteuerung aller Handelsartikel wurden, die vom Auslande kamen.

Dies waren die Anfänge der indirecten Besteuerung. Natürlich standen sie zuerst ganz unvermittelt nebeneinander, und wie sie nicht von derselben Steuergewalt ausgingen, so hatten sie auch weder ein gemeinsames Princip noch eine gemeinsame Form. Doch bildeten sich sogleich von Anfang an gewisse gemeinsame Grundzüge in ihnen aus.

Nachdem nämlich diese Quellen der Besteuerung eröffnet waren, wurden sie natürlich soviel als möglich ausgebeutet. Es lag in dem Princip der ständischen Selbstverwaltung, daß jede Grundherrlichkeit vollkommen frei war in der Bestimmung

des Steuerobjects sowol als in derjenigen des Steuerbetrags und der Steuererhebung. Dadurch entstand nun natürlich eine örtliche Gestalt dieses ganzen Steuergebiets, und daraus ein so buntes Bild von Besteuerungen, daß eine organische Darstellung ganz unmöglich wird, um so mehr, als in den meisten Fällen kaum einmal eine genaue Aufzeichnung derselben vorhanden ist. Alle verschiedenen Verzehrungssteuern der Grundherren aber ruhten auf demselben Princip wie die Grundherrlichkeit selbst; die Grundherren und mit ihnen die Städte erschienen nämlich als Eigenthümer der Steuer; sie nahm für sie den Charakter der Pflichtigkeiten und Giebigkeiten an, und das ist der Grund späterer Anordnungen in den Staaten, welche das Recht des Eigenthums auch bei dem Uebergange von der ständischen zur gewerblichen Gesellschaftsordnung heilig gehalten haben. Man hat sie nämlich nicht einfach aufgehoben und an ihre Stelle die allgemeine Verzehrungssteuer gesetzt, sondern sie wie jede Leistung, auf die ein anerkanntes Recht bestand, abgelöst. Die Formen der damaligen staatlichen indirecten Steuern, die Regalien und die Zölle wurden dagegen vom Staate ohne alles tiefere Eingehen auf das Wesen derselben oder ihre Steuerkraft benutzt; ihre Besteuerung kehrte sich wenig an das Maß ihrer Steuerquelle; ihre Erhebung war einheitslos, irrationell, und so entstand eine Ordnung der damaligen indirecten Steuern, die im einzelnen theils auf örtlichem Herkommen und herrschaftlicher Willkür beruhte, im ganzen aber ohne alles System bestand. Ebendarum war diese ganze Steuer auch nur sehr wenig einträglich. Um sie zu einem bedeutenden Theile des Steuersystems zu machen, mußte erst ihre Grundlage, das Recht und die wirthschaftliche Bedeutung der Arbeit, sich ändern.

Dies geschah am Ende des vorigen Jahrhunderts. Wir werden wol die letzte Epoche die der ständischen Verzehrungssteuer nennen.

Jetzt aber beginnt eine neue. Sie ist in ihren allgemeinen Grundzügen einfach, freilich nicht so in den einzelnen Anwendungen derselben. Es ist die Epoche der staatsbürgerlichen oder eigentlichen Consumsteuern — oder indirecten Steuern.

Um dieselbe richtig zu beurtheilen, muß man das Princip der Steuer von dem System der Besteuerung möglichst bestimmt trennen.

Das Princip der indirecten Steuer in unserm Jahrhundert hängt aufs engste mit der neuen Stellung zusammen, welche das freie Staatsbürgerthum jedes Einzelnen zur Verwaltung des Staats einnimmt. Die Verwaltung des Staats kennt keine privilegirte Klasse der Staatsbürger mehr; der Grundgedanke der Rechtsgleichheit erscheint für die Wirthschaft des Staats als die Gleichheit der Pflicht, an den Lasten derselben theilzunehmen. Mit diesem Grundsatze verschwinden einerseits die alten ständischen Steuerbefreiungen auch von der Consumtionssteuer, andererseits aber wird durch denselben die Verschiedenheit der örtlichen Consumtionssteuersysteme unmöglich. Die Gesetzgebung hebt alle Unterschiede der Steuer auf, führt eine und dieselbe Steuer für alle ein, und gelangt so zu einem einheitlichen Steuerwesen für dieses Gebiet. Allein gerade dadurch entsteht die zweite große Frage — die Berechtigung der Besteuerung der kapitallosen Arbeit durch diese indirecte Steuer. Und hier nun ist es, wo sich das Wesen der Steuer von der alten Tradition, daß dieselbe nur den reinen Ueberschuß treffen solle, losmacht. Soll sie wirklich nur das, so ist jede Besteuerung der physischen Arbeitskraft unthunlich; die indirecten Steuern müssen aufgehoben, und die ganze Last der öffentlichen Leistungen auf das Kapital geworfen werden. Allein es ist sofort klar, daß, wenn man nur das Reineinkommen aus dem Kapital besteuern will, dasselbe, auch wenn man es mit der Steuer ganz absorbirte, nicht für die Bedürfnisse des Staats ausreicht. Fordert daher der Staat mehr, so kann er dies nur deshalb, weil die Steuer eine Gegenleistung ist für das, was er selbst leistet. Nun schreitet die Verwaltung mit Riesenschritten, namentlich nach einer Seite hin, vorwärts. Sie entwickelt mit jedem Jahre mehr ein System von Maßregeln, welches die Bedingungen für die leibliche und geistige Arbeitskraft der Völker darbietet. Ist das der Fall, so muß auch der Einzelne, abgesehen von Kapital und Reineinkommen, für diese Leistungen des Staats, für physisches und geistiges Bildungswesen, für Gesundheitspflege, für Sicherheitspolizei, für Arbeiterwesen, für Armenwesen, für allgemeine Bildungsanstalten u. s. w., seine Gegenleistung und zwar in dem Maße geben, in welchem er vermöge seiner Arbeit jene Anstalten benutzt. So wenig es möglich ist, daß jemand Brot ißt, ohne es zu zahlen, so wenig kann jemand jene

Anstalten benutzen, ohne ihre Kosten zurückzugeben. Die Arbeit wird daher steuerpflichtig, weil sie frei und weil sie Gegenstand der Verwaltung ist. Und die Besteuerung der Arbeit tritt damit als System der indirecten Steuer neben der directen auf; das System der Steuern hat sein zweites großes Glied gewonnen.

Allein jetzt entsteht die Frage nach der Art und Weise, wie diese Steuer nun aufgelegt werden soll. Allerdings ist es an sich einfach, daß man statt die Arbeit selbst zu besteuern die Bedingungen der Arbeit in den Mitteln des Unterhalts treffen und in ihnen Steuerfuß und Steuereinheit suchen muß. Aber sowie diese Besteuerung nun eine allgemeine und gleiche werden soll, so entstehen zwei Fragen. Die erste ist die, welche Gegenstände eigentlich als Steuerobjecte betrachtet werden sollen, an welche sich die andere schließt, ob und wieweit diese Gegenstände denselben Steuerfuß haben sollen. Die zweite ist die, in welcher Weise dieselben der Besteuerung wirklich unterzogen werden sollen. In dieser Beziehung unterscheiden sich die Staaten sowol in Object als Fuß und Besteuerung, und die positiven Besteuerungssysteme werden dadurch so verschieden, daß es nothwendig ist, das System als Ganzes festzustellen, ehe man zu den einzelnen Theilen desselben übergeht. Es ist daher auch ganz erklärlich, daß die Literatur ihrerseits, ebenso wenig wie das positive Recht, zu einer fertigen Auffassung dieses ganzen Gebiets gelangt ist.

Obgleich die ganze Frage nach der Zulässigkeit der indirecten Steuern im wesentlichen als erledigt angesehen wird, so hat sie doch einen zu großen Platz in der Geschichte der Finanzen eingenommen, als daß wir sie nicht charakterisiren sollten.

Die erste theoretische Untersuchung über die indirecten Steuern entsteht bei den Physiokraten. Quesnay widmet ihr das ganze „Second problème économique" (Ausgabe von Daire, S. 125 fg.) und gelangt zu dem Schlusse, daß eine indirecte Steuer absolut verwerflich sei, weil ihre Einbringung „der Nation achtmal so viel kostet, als sie trägt" (S. 139). Damit war der Kampf gegen die indirecte Steuer eröffnet. Quesnay folgte in Deutschland zuerst Justi („Finanzwissenschaft", Buch VI, Abth. V), der sie durch eine Gewerbsteuer ersetzen will; dann die übrigen deutschen Gegner: Krönke, Liechtenstern, Behr, namentlich aber Eschenmayer („Ueber die Consumtionssteuer", Heidelberg 1813), mit allen theils aus der socialen Natur, theils aus der Erhebung der Steuer fließenden Gegengründen. Die Ansicht wieder aufgenommen von Ulmenstein, „Vorzüge und

Mängel der industriellen Besteuerung" (1831), meist fußend auf Lotz, „Revision", IV, 143 fg., und „Handbuch", III, 135, der als der letzte Gegner der indirecten Steuern angesehen werden kann; ebenso noch in der 2. Aufl., III, §. 141. Rotteck, „Oekonomische Politik", S. 345 fg., bringt nur Einreden aus rein socialem Gesichtspunkte. Gegen diese Verwerfung der indirecten Steuern stand schon Sonnenfels auf („Finanzwissenschaft", §. 167 fg.), mit eingehender Beleuchtung der Frage, ob die „allgemeine Accise" durch die großen Schwierigkeiten ihrer Erhebung nicht unzulässig sei; seine Unterscheidung der Verzehrungs- und Luxussteuer und die Consequenzen für den Steuerfuß sind sehr gut dargelegt (vgl. §. 177 und unten). Eine neue, nur zur Hälfte bessere Richtung bekam die Sache durch Adam Smith. Er begann mit dem Begriffe der Besteuerung des Arbeitslohns (s. oben), ohne zu sehen, daß derselbe eine Unmöglichkeit enthalte; stellte dann daneben die Consumtionssteuer auf, erklärte: daß „die Besteuerung der nothwendigen Lebensmitel gerade so wirke wie eine Besteuerung des Arbeitslohns"; daß aber diese nur auf die höhern und mittlern Klassen falle; daß, „wenn die höhern und mittlern Klassen ihren Vortheil verständen, sie sich derselben stets widersetzen würden", und daß nur die Luxussteuern zulässig seien. Auf dieser Grundlage hat sich zunächst die englische Literatur gehalten. Ricardo, „Principles", Kap. 17, daß „die Consumtionssteuer den Preis aller Producte um ihren Betrag erhöhe", weshalb sie auf den Unternehmer und von diesem auf den Consumenten abgewälzt werde, wogegen Say, II, 4, daß dies dem Unternehmer nicht gelinge, und daher diese Steuer die Production hemme; Mac Culloch („Treatise on the principles of taxation", 1852) meint sogar, daß die indirecten Steuern dadurch nothwendig seien, weil sie die Industrie befördern; bedeutender ist sein Grund für dieselben, daß ihr Betrag sonst doch zuletzt als Einkommensteuer auf die Arbeit gelegt werden müßte. Morton Peto, „On taxation", 1863, meint gar nichts über die Frage. Die deutsche Literatur nahm die Vertheidigung der Consumtionssteuer im Anfange dieses Jahrhunderts nachdrücklich wieder auf; namentlich nach Jakob's etwas negativem Vorgange, daß es „unmöglich sei, alles Reineinkommen durch directe Steuern zu treffen" (§. 1104 fg.), und daß die Consumtionssteuer daher „zur Ausgleichung der ungleichen Einkommensteuer angewendet werden müsse" (§. 694, 696), wozu der zweite Standpunkt kam, den besonders Hoffmann ausdrückt (S. 245); „daß der, welcher etwas verbraucht, wol auch fähig sein könnte, etwas zur Bestreitung des Aufwandes auf öffentliche Anstalten aufzuwenden". So auch noch Rau, §. 406. Malchus endlich faßte alle einzelnen Bedenken gegen die indirecte Besteuerung zusammen und widerlegte sie einzeln und gründlich (I, §. 60, 61), mit besonderer Beziehung einerseits auf den Einwurf, den man gegen die Erhebungskosten aus der Phy-

siokratischen Schule hergenommen, andererseits auf den Druck, mit dem sie auf der niedern Klasse lasten sollen (S. 283—301). Es ist seit dieser Zeit kein ernsthafter Zweifel gegen dieselben mehr erhoben worden; wohl aber ist durchaus kein festes Princip über das Wesen und die wahre Steuerquelle derselben anerkannt, was sich namentlich in der ganzen Behandlung der Sache durch Rau zeigt (§. 406). Die Frage scheint dadurch auf dem Boden der reinen Zweckmäßigkeit zu stehen, wohin sie nicht gehört. Die Andeutung bei Adam Smith ist so ziemlich verloren gegangen; man sieht die Steuer als eine Form der Einkommenbesteuerung überhaupt an und hat deshalb auch meistens die Gebühren mit hineingezogen, während man die Besteuerung des Arbeitslohns unklar festhält. Nur die Anerkennung der indirecten Steuer als einer Besteuerung des Einkommens aus der Arbeit und die Erkenntniß, daß selbst diese mit einem wesentlichen Theile eine indirecte Einkommensteuer enthält, kann dieses Gebiet zum Abschluß bringen. Die Behandlung der einzelnen Formen der Steuer ist namentlich in der deutschen Literatur eine zum größten Theile vortreffliche zu nennen. In neuester Zeit ist der Gegenstand wieder aufgenommen von Parieu, „Études sur le système des impôts" („Journal des Économ.", Sept. 1858), der mit vieler Unklarheit im einzelnen zu dem Satze gelangt; „Les taxes sur la richesse prises dans sa substance paraissent plus égales, plus justes, plus générales que les taxes sur les divers accidents saisis par l'impôt direct", wo sich jeder bei der substance de la richesse denken kann, was er will. Rau hat den Gegenstand in seiner Weise behandelt („Aufwandsteuern", II, §. 406 fg. Specielle Literatur, §. 406 u. a.). Man findet dort über die Hauptfrage alle Nebengründe für und wider zusammengestellt. Hock, „Abgaben und Schulden", hat das Princip überhaupt nicht erörtert und durch die Scheidung der Zölle von den Verbrauchssteuern jede ausreichende Auffassung von vornherein unmöglich gemacht. Was Umpfenbach meint, §. 99 fg., haben wir nicht hinreichend eruiren können. Pfeiffer ist sehr ausführlich über das, was bisher von andern gemeint ist; er selbst ist entschieden gegen die indirecte Steuer, weil die Objecte derselben „keinen Maßstab für die Steuerfähigkeit abgeben können". II, S. 351. Wahrscheinlich meint er von dem Reinertrage, und darin hat er recht; nur hat er nicht recht, zu glauben, daß wir noch auf dem physiokratischen Standpunkte der Besteuerung des Reineinkommens stehen. Der sociale Kampf gegen die Consumtionssteuer, der im Jahre 1848 eine Reihe von Schriften und Artikeln gegen dieselbe erzeugte, und dem zum Theil Maurus, Umpfenbach und Wirth angehören, ist verständlich in seinem Ziele: Schutz des „Existenzminimums", aber unverständlich in der grundfalschen Meinung, als würde der Arbeiter den gleichen Arbeitslohn behalten, wenn die Lebensmittel durch Aufhebung der Steuer billiger würden.

III. Das System der indirecten Steuer.

Es ist ohne Zweifel die schwierigste Frage der ganzen Finanzwissenschaft, über das System der indirecten Steuer einig zu werden. Aus Gründen, die sich sogleich ergeben werden, hat weder die Theorie noch auch die Gesetzgebung irgendwo eine einheitliche Auffassung derselben, welche fähig wäre, alle in das Gebiet fallenden Steuern von einem gemeinsamen Gesichtspunkte aus zu betrachten. Der Charakter der bisherigen Auffassung ist wissenschaftlich wie gesetzlich vielmehr der, daß man die Gemeinsamkeit aller dieser Steuern gar nicht ins Auge faßt, sondern jede derselben *für sich* betrachtet und behandelt. Dabei stellt sich heraus, daß man fast allenthalben den Fehler begeht, die *Arten der Besteuerung für Arten der Steuern* zu halten; so erscheinen z. B. Zölle, Accise, Klassensteuer als Steuerarten neben der Verzehrungs- und Wohnungssteuer. Es ist nicht thunlich, auf einer solchen Grundlage zu einem einheitlichen Verständniß dieses Gebietes zu gelangen. Man muß daher einen ganz andern Weg einschlagen. Die Grundlage daher ist, daß man auch hier die Grundbegriffe aller Steuer, das Steuerobject mit seiner Einheit, den Steuerfuß, von den Steuererhebungsformen als der indirecten Besteuerung *scheidet* und dann erst zu den einzelnen Arten der Steuer selbst übergeht.

A. Die indirecte Steuer an sich.

Die Untersuchung der indirecten Steuer enthält nun die Anwendung der allgemeinen Begriffe der Steuer auf diejenige Form derselben, in welcher die Steuerquelle — das Einkommen — nicht von dem Steuerobject geschieden werden kann. Dennoch ist es die Aufgabe alles Steuerwesens, das so viel als möglich zu thun. Während damit Steuerobject und Steuerfuß zwar einfach sind, geht die Lehre von der indirecten Steuer an sich dahin, jene Begriffe in der Weise zu behandeln und zu bestimmen, daß dennoch diese Scheidung so weit als möglich im Princip festgestellt werde, um sie in der wirklichen Besteuerung auch praktisch zur Geltung zu bringen.

Danach gestaltet sich die Darstellung der indirecten Steuer an sich nach folgenden Kategorien.

I. Das Object der indirecten Steuer.

(Der Unterschied der Verzehrungs- und der Genußsteuerobjecte und die Klassificirung derselben.)

Steht es fest, daß das Steuerobject der indirecten Steuer begrifflich die arbeitende Kraft der Persönlichkeiti ni hrer Selbständigkeit gegenüber dem Kapital ist, und daß dieses Object nicht für sich, sondern nur in seinen Bedingungen zu erfassen ist, so ergibt sich, daß das Steuerobject der indirecten Steuer seinem Begriffe nach die Gesammtheit der Mittel zur Erhaltung dieser persönlichen Arbeitskraft sein soll; also die Gesammtheit aller Lebensbedürfnisse.

Allein der Umfang der letztern ist an sich unbestimmt und hängt von dem Einzelwillen ab. Feste Bestimmtheit ist aber erste Bedingung der Besteuerung. Jenes allgemeine Object der indirecten Steuer schränkt sich daher ein auf diejenigen Bedürfnisse, deren Befriedigung von der Einzelwillkür unabhängig ist, und die daher als absolute für die Persönlichkeit angesehen werden müssen. Wir bezeichnen dieselben als Nahrungsmittel im weitesten Sinne des Worts. Grundsatz für die indirecte Besteuerung daher: das Object derselben ist das Nahrungsmittel, und jede Anwendung der indirecten Besteuerung auf etwas anderes als das Nahrungsmittel ist an und für sich falsch. Wo sie dennoch versucht wird, erscheint sie deshalb als eine Form der Einkommensteuer im allgemeinen Sinne, und es bringt nur Verwirrung, sie unter die indirecte Besteuerung aufzunehmen.

Dieses Object der indirecten Steuer, das Nahrungsmittel im weitesten Umfange, scheidet sich nun aber für das Steuerwesen in zwei große Klassen. Die erste dieser Klassen umfaßt alle diejenigen Nahrungsmittel, die in irgendeinem Umfange für die Person absolut nothwendig sind und deren Consum daher von dem Einkommen überhaupt, also auch von dem Einkommen aus der Arbeit, unabhängig geboten ist. Die zweite Klasse ist dagegen diejenige, deren Consum vermöge ihres Preises nur dann möglich ist, wenn

der Consument über ein größeres Einkommen verfügt als das, welches ihm die Verwendung der physischen Arbeitskraft geben kann. Wir nennen nun den Consum der ersten Klasse die **Verzehrung**, den Consum der zweiten den **Genuß**. Alle Objecte der indirecten Steuer scheiden sich daher in Verzehrungs- und Genußmittel, und wir sprechen daher von der **Verzehrungs-** und von der **Genußsteuer** als den beiden natürlichen und nothwendigen Arten der indirecten Steuer. Die Wichtigkeit dieses Unterschiedes für das ganze System der letztern leuchtet ein. Eben diese Wichtigkeit fordert deshalb auch ein weiteres Eingehen auf beide Begriffe.

Nun aber ist es klar, daß eine endgültige Grenze zwischen beiden gar nicht zu ziehen ist. Der Punkt, wo die Verzehrung in den Genuß übergeht, entzieht sich jeder absoluten Messung. Dennoch kann kein Steuersystem ganz dieser Unterscheidung entbehren. Daraus nun entstehen die Versuche, diese Grenze und mit ihr, wie sich gleich zeigen wird, auch den Steuerfuß zu bestimmen. Diesen Versuchen liegt nun ein allerdings nirgends klar ausgesprochener, aber richtiger Gedanke zu Grunde. Es ist der, daß der Stoff an und für sich allerdings Ernährung, aber keinen Genuß geben kann; daß also das Genußmittel da beginnt, wo Arbeit und Kapital dem Nahrungsstoffe **etwas hinzufügen**, was **nicht** mehr als Bedingung der Ernährung betrachtet werden kann. Auf diesem Punkte beginnt also das Genußmittel und mit ihm der höhere Steuerfuß. Das ist im Princip richtig.

Allein praktisch ist die Anwendung auch dieses Princips nicht in der Weise möglich, daß man eine absolute Grenze festhalten könnte. Es bleibt daher nichts übrig, als die einzelnen Gegenstände zu betrachten, welche fähig sind, zugleich als Nahrungs- und Genußmittel zu gelten und auf diese Weise durch die Untersuchung der Steuerobjecte die Grundlage für ihre Klassificirung nach den beiden Grundbegriffen der Verzehrungs- und der Genußsteuer festzustellen. Danach ergibt sich folgende **Klassification der Objecte der indirecten Steuer**, welche dem System der letztern als Basis dient.

Die elementaren Nahrungsmittel, Luft, Wasser und Licht, sind dem Menschen absolut arbeitslos gegeben, und daher auch im Sinne der Staatswirthschaft keine Nahrungsmittel und kein

Steuerobject. Das künstliche Licht ist ein Erzeugniß, und daher in seiner Besteuerung unter die Erwerbsteuer begriffen.

Dagegen ist die Pflanzennahrung in allen ihren Formen einerseits das unbedingt nothwendige Nahrungsmittel, andererseits läßt sie nur in sehr geringem Grade eine Verschiedenheit in der Bereitung zu. Sie ist daher fast unfähig, Genußmittel zu werden, dagegen aber eben vermöge ihrer allgemeinen Verzehrung sehr fähig, das erste Object der Verzehrungssteuer zu sein.

Genau dasselbe gilt von dem mineralischen Nahrungsmittel, dem Salz. Bei ihm ist das Product geradezu unfähig, das Element des Genusses in sich aufzunehmen; wohl aber macht es die Art seiner Production besonders geeignet, der Steuer unterzogen zu werden.

Wesentlich anders ist schon die thierische Nahrung, das Fleisch im weitesten Sinne. Die Bereitung des Fleisches zum Zwecke der persönlichen Verzehrung läßt allerdings nur wenig Arbeit zu; allein an und für sich verbindet es mit höherm Nahrungsgehalte, also der Production der größern Arbeitskraft, schon ein gewisses Maß des Genusses. Hier beginnt daher bereits in der Qualität des Stoffes die Vermengung beider Arten des Steuerobjects. Und wie bei dem Fleische dies in der Qualität der Fall ist, so ist es bei der Feuerung in der Quantität der Fall. Die blos physische Arbeitskraft des Menschen braucht wenig, das Behagen desselben viel Feuerung; ganz gleichgültig ist am Ende auch die Art nicht; der Uebergang vom Nahrungs- zum Genußmittel ist daher bei beiden Objecten bereits angedeutet.

Unzweifelhaft dagegen ist das vorwiegende Element des Genusses bei den künstlichen Getränken (Wein, Bier, Branntwein). Hier überwiegt dasselbe ganz entschieden das der Ernährung; es bedarf keines Beweises, daß alle Formen derselben daher principiell mehr der Genußsteuer als der Verzehrungssteuer angehören. Bei dem weiten Gebiet der Gewürze dagegen, unter denen in der Quantität Zucker und Taback voranstehen, fällt das Moment der Ernährung ganz weg; sie sind das eigentliche reine Object der Genußsteuer von jeher gewesen und werden es bleiben.

Neben diesen Gegenständen des Genusses erscheinen nun Kleidung und Wohnung wieder in doppelter Weise. Sie sind auf ihrer untersten Stufe den Nahrungsmitteln gleich, in ihrer

höhern werden sie entschieden Genußmittel. Allein die Kleidung ist ebenso wie die Wohnung zugleich fast für alle Menschen ein Arbeitsmittel und ihre Besteuerung in der Haus- und Erwerbsteuer enthalten; als indirecte Steuer gehören sie dieser nur da an, wo sie, wie gewisse Wohnungen, zu selbständigen Erscheinungen des Reineinkommens werden und daher der allgemeinen Einkommensteuer unterzogen werden, soweit sie nicht bereits namentlich durch die Häusersteuer ohnehin schon besteuert sind.

Mit der höhern geistigen Entwickelung des Volkes entsteht dann die Frage, ob neben den Mitteln der physischen Erhaltung auch die der geistigen Arbeitskraft Gegenstand der indirecten Steuer werden sollen. Hier verschmelzen Genuß und Verzehrung so innig, daß jede Unterscheidung aufhört; ein geistiges Product, das dem, der sich davon nährt, keinen Genuß bringt, wird auch selten von ihm recipirt. Allein die Schwierigkeit in der Unterstellung desselben unter die indirecte Steuer liegt hier in dem Maße, in dem das geistige Product geistige Nahrung gibt; und daher die Unsicherheit jeder Besteuerung des letztern trotz der Erkenntniß, daß eine solche wohlberechtigt ist.

Das letzte Gebiet endlich bilden die reinen Genußgegenstände, die wir als Luxus zu bezeichnen pflegen. Hier ist es nun kein Zweifel, daß die Genußsteuer im Princip vollkommen und ausschließlich berechtigt ist. Allein der Luxus selbst ist doch nur eine Erscheinung des allgemeinen Einkommens. Nun wird entweder das letztere rationell im ganzen besteuert oder nicht; im ersten Falle darf es keine besondere Luxussteuer mehr geben, im zweiten Falle genügt sie nicht. Grundsätzlich soll daher der Luxus als Object der indirecten Steuer verschwinden.

Dies nun ist das, was wir die Klassificirung der Objecte der indirecten Steuer nennen würden. Auf ihr beruht dann zunächst die Bestimmung der Steuereinheiten und des Steuerfußes, dann aber auch der Steuererhebung, die wir demnach grundsätzlich von der obigen Klassificirung zu scheiden haben.

II. Steuereinheit und Steuerfuß der indirecten Steuer.

Allerdings nun sind Steuereinheit und -Fuß auch bei diesen Gegenständen der indirecten Steuer dieselben wie bei der directen.

Die Steuereinheit ist das Maß des Steuerobjects, um durch dasselbe die Steuerquelle, das Einkommen aus jenem, zu treffen, und der Steuerfuß soll von diesem Einkommen einen Theil für den Staat fordern. Allein bei der indirecten Steuer ist, wie gesagt, der Reinertrag von dem Object überhaupt nicht zu trennen. Daraus ergeben sich für Einheit und Fuß die beiden Grundsätze, welche hier maßgebend sind.

Die Steuereinheit zunächst wird bei der indirecten Steuer keine andere sein können als die gewöhnliche Verkehrseinheit der Güter, also eben so verschieden als diese nach Maß und Gewicht bestimmt. Sie ist daher Pfund, Längenmaß, Stückzahl u. s. w. je nach der Natur der einzelnen Consumtionsartikel. Ihre Bestimmung geschieht nach den einfachen Forderungen der Zweckmäßigkeit.

Der Steuerfuß ist nun dem Princip nach ebenso einfach; weit weniger ist er es in der Ausführung. Die Grundsätze dieser sind folgende:

Die indirecte Steuer hat dem Princip nach zwei Steuerfüße. Der erste ist der Verzehrungssteuerfuß, der zweite ist der Genußsteuerfuß.

Was zuerst den Verzehrungssteuerfuß betrifft, so muß er ein sehr niederer sein. Und zwar theils deshalb, weil das Einkommen aus der vom Kapital getrennt gedachten Arbeit stets nur ein sehr geringes für den Einzelnen ist, theils weil eine hohe indirecte Steuer den Kapitalbildungsproceß gründlich stören würde. Darüber ist man einig. Ebenso klar ist es, daß der Genußsteuerfuß ein bedeutend höherer sein kann und muß, weil in dem Preise der zum Genuß bestimmten Erhaltungsmittel zugleich ein Theil des allgemeinen Einkommens erscheint, und die Steuerquelle bei gleicher Einheit (z. B. ein Pfund Zucker gegenüber einem Pfund Brot) viel größer ist, ohne daß man die Einheit ändern könnte. Allein die eigentliche Frage liegt auf dem Punkte, in welchem die Nahrungsmittel mit dem Genußmittel zusammenfallen. Hier müßte consequent ein combinirter Steuerfuß nach Verhältniß beider Elemente gefunden werden. Die förmliche Berechnung ist hier unthunlich. Es ergibt sich daraus die Regel, daß die Richtigkeit des Steuerfußes nicht mehr aus seinem Verhältniß zur Steuerquelle, sondern aus den Folgen berechnet werden muß,

welche der Steuerfuß, der als Vertheuerung der Consumtionsartikel wirkt, für die Consumenten selbst hat. Nun ist es klar, daß die Steigerung der Consumtion fast ausnahmslos als ein Beweis der fortschreitenden wirthschaftlichen Gesittung angesehen werden muß. Es ist ferner gesagt, daß der Steuerbetrag von dem, der ihn als Consument zahlt, verdient werden muß, um gezahlt werden zu können. Es folgt demnach, daß, wenn durch eine Consumtionssteuer die Consumtion eines Artikels ganz verschwindet oder abnimmt, oder durch Surrogate ersetzt wird, der Steuerfuß zu hoch ist; daß aber umgekehrt der Steuerfuß nicht zu hoch ist, solange die zunehmende Consumtion des Steuerobjects beweist, daß der Consument im Stande ist, den Betrag der Steuer mit seiner Arbeitskraft zu verdienen. Das ist der leitende Gedanke für den Fuß der indirecten Steuer.

Nun aber gibt es gewisse Artikel, bei denen der Steuerfuß dieselben zwar vertheuern, aber die Consumtion nicht beseitigen, oder doch nur wenig vermindern kann das sind die Artikel des unbedingten persönlichen Bedürfnisses; namentlich Brot und Salz. Andere, wie die Kleidung, sind auf keine gemeinschaftliche Einheit zurückzuführen und deshalb auch mit keinem entsprechenden Steuerfuße zu belegen.

Noch andere, wie die Wohnung, sind eigentlich nur ausnahmsweise von dem Erwerbe zu trennen. Daraus hat es sich ergeben, daß die indirecte Steuer sich gezwungen gesehen hat, von der ursprünglichen und natürlichen Steuereinheit des Verkehrsmaßes der Güter zum Theil abzugehen und statt der strengen Durchführung der Besteuerung nach Einheit und Fuß Durchschnittsbeträge aufzustellen, welche den Steuerfuß vertreten sollen, während man bei andern Steuern niemals bei dem systematischen Steuerfuße geblieben ist. Zugleich hat auf diese Auffassung die Erkenntniß eingewirkt, daß jeder auch noch so genau ausgearbeitete Steuerfuß doch am Ende nicht fähig sei, die Steuerquelle genau zu treffen. Alle diese Momente zusammen haben daher für die ganze indirecte Steuer den entscheidenden Einfluß gehabt, daß, während bei der directen Steuer Einheit und Fuß die Hauptsache sind und die Steuerumlegung und Erhebung nur als das vollziehende Moment erscheint, bei der indirecten Besteuerung vielmehr diese Besteuerung als die Hauptsache er-

scheint, so zwar, daß das System der Besteuerung die Grundlage der indirecten Steuer geworden ist und man dadurch zu dem jetzt leicht erklärlichen Irrthum kam, die Steuererhebungsarten für Steuerarten zu halten und als solche zu behandeln. Das ist es nun, was in die ganze Lehre von den indirecten Steuern die größte Verwirrung gebracht hat, und es wird die erste und schwierigste Aufgabe der Wissenschaft sein, diese Steuererhebungsarten zuerst von den Klassen und den Füßen der indirecten Steuer zu scheiden.

B. Die Besteuerung bei der indirecten Steuer und ihre Formen.

Während nämlich die Verwaltung der directen Steuer ihren Schwerpunkt in dem Processe findet, den wir die Einschätzung nennen, und der die individuelle Steuerkraft feststellt, sodaß nach geschehener Einschätzung die Umlegung und Erhebung eine sehr einfache ist, fällt diese Einschätzung bei der indirecten Steuer weg, die Klassificirung tritt an ihre Stelle und es wird die Aufgabe der Steuerverwaltung, nicht so sehr die zahlungspflichtige Person, als vielmehr das steuerpflichtige Object zu suchen, um dasselbe auf dem Punkte zu erfassen, wo es aus der Production in die Consumtion übertritt. Die große Verschiedenheit der Steuerobjecte der indirecten Steuer einerseits, und andererseits die Consequenz, daß mit der geschehenen Consumtion das Object selbst und mithin auch die Besteuerung desselben verschwindet, während das Object bei der directen Steuer bleibend ist, zwingt die Steuerverwaltung, die ganze Umlegung und Erhebung nach der Natur des Objects und zwar wesentlich nach der Natur seiner Consumtion einzurichten. Dies nun läßt wieder wesentlich verschiedene Grundsätze und Verfahrungsweisen bei der wirklichen Besteuerung zu, ja es macht sie sogar unabweisbar nothwendig. Und während daher alle indirecte Steuer im Princip durchaus dieselbe ist, mag sie nun als Personalsteuer, als Zoll, als Monopol, als Stempel u. s. w. erscheinen, tritt sie äußerlich in ihren Erhebungsformen so verschieden auf, daß man, wie gesagt, diese Erhebungsformen für Steuerarten gehalten hat, während sie in der

That nur Besteuerungsarten sind. Deshalb ist es nothwendig, auch diese Erhebungsarten zu klassificiren und diese Klassification derselben zuerst neben die der Objecte zu stellen. Dann erst wird unter Anwendung der ersten auf die letztern ein wirkliches System der indirecten Besteuerung und damit eine Vergleichung derselben bei den verschiedenen Völkern für jedes einzelne Object möglich werden.

Alle Erhebung der indirecten Steuer scheidet sich nun zuerst in zwei Hauptformen: die Besteuerung des Consumenten und die der Consumtionsartikel.

A. Die Personalsteuer und Klassensteuer ist diejenige Erhebungsform der Consumtionssteuer, bei welcher statt des Objects der Consumtion das Subject derselben als Object betrachtet und besteuert wird. Wenn dabei die Person als solche ohne Unterscheidung ihrer wirthschaftlichen Verhältnisse besteuert wird, so nennen wir diese Form die Kopfsteuer. Erkennt man dagegen die für die Consumtion allerdings wesentlichen Unterschiede im Vermögen der Personen an, so entstehen die wirthschaftlichen Klassen als die Steuereinheiten je mit ihrem Steuerfuße und die daraus entstehende Steuer ist die Klassensteuer. Es ist kein Zweifel, daß nur die letztere als eine rationelle Steuer betrachtet werden kann.

Allerdings hat nun die Klassensteuer große Vorzüge vor jeder andern Erhebungsform der indirecten Steuer; namentlich ist ihre Erhebung leicht und ihr Steuerfuß kann so gering sein, daß der Steuerbetrag trotz seines nur unbedeutenden Ertrages ein ansehnlicher wird. Allein sie ist dennoch unfähig, alle anderen Arten derselben zu ersetzen. Das Princip der Klassensteuer ist nämlich die Gleichheit der Consumtion innerhalb derselben Klasse der erwerbenden Arbeitskraft. Diese Gleichheit ist aber nicht vorhanden. Im Gegentheil sehen wir hier das individuelle wirthschaftliche Moment der Sparsamkeit in der Mäßigung der Begierde mit entscheidender Bedeutung auftreten. Wenn die ganze indirecte Steuer durch Klassensteuer aufgebracht werden sollte, so würde, da der Staat nur bestimmte Summen bedarf, der Sparsame und Mäßige für den Unmäßigen die Steuer tragen; die Klassensteuer, auf Genußmittel angewendet, wird zur Prämie für Unwirthschaft-

lichkeit und Genußsucht. Der erste Grundsatz aller Klassensteuer muß daher der sein, daß sie nur für Nahrungsmittel angewendet werden darf, wenn man überhaupt die eigentlichen Nahrungsmittel als Objecte der Steuer betrachten will. Und auch hier erscheint als ihre Voraussetzung, daß man sicher sei, die Person aufzufinden, weil sonst die Seßhaften für die bewegliche Arbeiterbevölkerung mitsteuern. Daher ist die Anwendung derselben für die größern Städte nicht praktisch; an ihre Stelle muß eine andere Steuerform treten (die Thorsteuer, Accise, Octroi, s. unten). Besteuert man dagegen die Nahrungsmittel überhaupt nicht, so ist auch die Klassensteuer unthunlich; sie kann selbst da als unpraktisch erscheinen, wo die Thorsteuer sich nur auf Genußmittel bezieht und die Nahrungsmittel mit einem sehr geringen Steuerfuße belegt. Hat man aber die Klassensteuer, so sollte dafür jede Salzsteuer wegfallen.

B. Die örtliche indirecte Besteuerung (Thorsteuer, Accise, Octroi) ist diejenige Erhebungsform, welche auf der örtlichen Abschließung der Consumtion in den Städten beruht. Sie ist dadurch fähig, nicht blos die Nahrungs-, sondern auch die Genußmittel zu besteuern; sie muß aber, während bei der Personalsteuer die Person die Steuereinheit ist, ihre Einheit in einer Verkehrseinheit suchen. Ihr Fuß wird dann danach bestimmt, ob das Object blos Nahrungs- oder auch Genußmittel ist; derselbe steigt natürlich zuerst mit dem Grade, in welchem das letztere der Fall ist. Sie hat große Unbequemlichkeiten bei ihrer Erhebung zur Folge; vor allen Dingen aber ist sie unfähig, das flache Land zu umfassen. Soll sie daher nicht eine ausschließliche Besteuerung der Städte sein, so muß neben ihr die Personalsteuer oder Klassensteuer für das flache Land bestehen. Der Grund, weshalb sie für die Stadt an die Stelle der letztern tritt, ist bekanntlich der, daß man die bewegliche Bevölkerung der Stadt durch eine Klassensteuer nicht erreichen kann; das hat sich in Preußen zuerst gezeigt. Wo, wie in Frankreich, überhaupt keine allgemeine Verzehrungssteuer besteht und nur die Städte eine Thorsteuer haben, beruht dies darauf, daß eine Stadt mit viel größern Leistungen für ihre Bevölkerung belastet ist, welche allerdings namentlich der arbeitenden Bevölkerung zugute kommen. Wo daher eine Verzehrungssteuer besteht, ist die Thorsteuer als Erhebungsform gar nicht zu entbehren; aber

auch die Durchführung der Getränkesteuer macht sie fast unentbehrlich, da die Productionsbesteuerung hier nicht ausreicht.

C. Diese Productions- oder Fabrikationssteuer entsteht nun da, wo die Genußgegenstände durch eigene Unternehmungen producirt werden. Ihr Object ist das zum Genuß bestimmte Product; ihr Subject der Producent, der die Steuer auf sein Product aufschlägt, und sie so auf den Consumenten überwälzt. Ihre Einheit wie ihr Fuß sind durch die Natur der Fabrikation gegeben; sie sind anders bei Fleisch, Bier, Branntwein, Wein und Zucker. Bei ihnen tritt, wie zum Theil bei der Thorsteuer, der Grundsatz ein, daß neben der Quantität auch die Qualität als Steuerquelle betrachtet und daher mit eigener Steuereinheit gemessen wird. Ihr Vortheil ist, daß sie die einzige Art sind, den Genuß auch da zu besteuern, wo es weder Klassen- noch Thorsteuer gibt; ihre Gefahr besteht darin, daß sie die Production nur für größere Kapitalien möglich macht. Dabei ist es fast unmöglich, alle die Steuerfüße, die hier entstehen, auf eine gemeinsame und gleiche Grundlage zu reduciren, sodaß dieselben stets im Gebiete des Experiments bleiben. Sie haben endlich die Form einer directen Steuer, indem die Messung der Production die Bestimmung des festen Steuerbetrags für das Subject zur Folge hat; aber sie sind dennoch indirecte Steuern, da durch die Messung der Production nicht wie bei der directen Steuer ein Einkommen, sondern nur das Erzeugniß festgestellt, und nicht auf jenes, sondern auf dieses, ohne Rücksicht auf seine Ertragsfähigkeit, die Steuer aufgelegt wird. Sie haben eben dadurch den großen Vortheil, daß sie der Mäßigkeit die Fähigkeit lassen, die Steuer durch Enthaltung von überflüssigem Genuß zu mindern, während sie die Unmäßigkeit stark besteuern und doch keinen Consumenten unbesteuert lassen. Sie sind ferner insoweit von Klassen- und Thorsteuer unabhängig, als sie mit oder ohne Bestehen derselben in den Städten wie auf dem flachen Lande gleichmäßig auferlegt werden können. Sie sind durch alle diese Momente, jedoch mit Ausnahme des Fleisches, diejenige Steuererhebung, welche allenthalben gilt, wenn sie auch bei manchem einzelnen Artikel Schwierigkeiten bildet. Nur muß man festhalten, daß sie von der Erwerbsteuer durchaus verschieden sind, indem die letztere zu ihrer Steuerquelle den Erwerb hat, welchen der Producent durch seine Production für sich

macht, während die erstern auf dem Einkommen des Consumenten lasten, auf den sie der Producent überwälzt. Daher soll der letztere zwei Steuern zahlen, aber nur eine tragen, gerade wie bei der folgenden Form.

D. Die Besteuerung des Absatzes tritt da ein, wo durch keine der obigen Steuern die Steuerkraft eines Artikels erschöpft erscheint. Ihre Grundlage ist der Unterschied der beiden Stadien des Verkehrs mit den Genußmitteln; das erste ist der Uebergang derselben in die Hand des Großhändlers, das zweite der Uebergang in die des wirklichen Consumenten, wozu in Frankreich noch das dritte Stadium, der Uebergang aus der Hand des Großhändlers in die des Kleinverkaufs, kommt. Auch hier muß, wie gesagt, die Erwerbsteuer von der indirecten Besteuerung des Objects des Genusses geschieden werden. In der That ist zu dieser Besteuerung nur da ein Grund vorhanden, wo die Steuer auf das Product so bedeutend wird, daß selbst das große Kapital sie nicht ohne Schwierigkeit tragen kann. Ihre Anwendung ist daher theils eine beschränkte, da sie nur bei Getränken durchgeführt werden kann, theils eine irrationelle, weil der Steuerfuß entweder derselbe ist wie bei der Productionssteuer, und dann nur eine Erhebung fordert, oder aber ein anderer, und dann an und für sich falsch wird; theils ist sie höchst störend und den Umgehungen ausgesetzt. Soll sie also bestehen, so muß sie in der Form der Abfindung erhoben werden, der dann die Selbstschätzung, allerdings nicht eines Reinertrags, sondern des wahrscheinlichen Detailverkaufs, zu Grunde liegt. Man kann sie daher eigentlich nur da billigen, wo der Producent sein Product selbst verzehrt und es nur zum geringen Theil in den Verkehr bringt, wie bei Wein und oft auch bei Branntwein; bei Zucker ist sie gar nicht durchzuführen, weil der Zucker im Kleinverkaufe nicht zu controliren ist.

E. Der Zoll hat eigentlich dieselbe Aufgabe wie die Absatzsteuer, nur mit dem Unterschiede im Object, daß er die Erhebung der indirecten Steuer für diejenigen Artikel ist, welche nicht im Lande producirt werden. Er ist sehr einfach, solange er sich auf Objecte des persönlichen Unterhalts bezieht, und in diesem Sinne Steuer- (Verbrauchssteuer) Zoll heißt. Allein er ist fähig, auch den verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkt des Schutzes

als Schutzzoll aufzunehmen, und hier fordert er seine besondere Darstellung, auf die wir unten zurückkommen.

F. Das **Monopol**, oder im eigentlichen Sinne das **Finanzmonopol** als Erhebungsform der indirecten Steuer.

Die Finanzwissenschaft darf allerdings den Begriff des Monopols an sich als bekannt voraussetzen. Allein keineswegs herrscht Klarheit über die Anwendung dieses Begriffs, und dieser Mangel an richtiger Unterscheidung ist gerade hier die Ursache vieler und tiefgehender Misverständnisse und Vorurtheile geworden, deren Beseitigung für die richtige Beurtheilung des Monopols in der Finanzwissenschaft die erste Aufgabe der letztern sein muß.

Das Monopol ist seinem allgemeinen Begriff nach das vom Staate gegebene ausschließliche Verkehrsrecht mit einem bestimmten Product. Diese ausschließliche Verleihung hat nun in den Händen der Staatsgewalt eine dreifache Bestimmung.

Das Verleihen eines Monopols ist zuerst eine Verwaltungsmaßregel, die naturgemäß in gewissen Fällen angewendet wird, um einem bestimmten Zweige der Industrie Aufschwung zu verschaffen. Dieses Verwaltungsmonopol hat mit dem Monopol als Steuererhebungsform gar nichts zu thun; es geht von wesentlich andern Grundlagen aus und hat eine wesentlich andere Aufgabe. Diese Aufgabe ist ihrem Begriffe nach stets eine volkswirthschaftliche, und wir nennen daher dieses aus der Verwaltung der wirthschaftlichen Interessen hervorgehende Monopol ein **wirthschaftliches** Monopol.

Zweitens kann dasselbe auch für höhere Zwecke vom Staate ausgeübt werden; dann sind dies aber polizeiliche Zwecke (Schießpulver-Monopol u. s. w.), bei denen es nicht auf die Erzielung einer Einnahme und auch nicht auf die Förderung der Volkswirthschaft ankommt. Diese Monopole nennen wir die **polizeilichen** Monopole.

Die dritte Art der Monopole, von denen wir in der Finanzwissenschaft handeln, hat weder einen wirthschaftlichen noch einen polizeilichen Zweck, sondern ist lediglich dazu bestimmt, dem Staate eine Einnahme zu verschaffen. Diese Monopole nennen wir die **Finanzmonopole**.

Allerdings kann diese Einnahme durch das Monopol in der Weise erzielt werden, daß der Staat seinen gewerblichen

Unternehmungen das Monopolrecht verleiht, um sich seinen Unternehmungsgewinn zu sichern, indem das Monopol jede Concurrenz der Privatunternehmungen ausschließt. Eine solche Anwendung des Finanzmonopols nennen wir ein gewerbliches Finanzmonopol. Das gewerbliche Finanzmonopol ist aber nur die Potenzirung aller Gründe, welche gegen Staatsunternehmungen zur Erzielung eines gewerblichen Gewinns sprechen. Denn selbst wenn der Staat Privatunternehmungen machen dürfte, sind nur zwei Fälle möglich: entweder ist das Ergebniß derselben so gut, daß er des Monopols nicht bedarf, um Gewinn zu machen, und dann ist kein Grund, es beizubehalten; oder aber er bedarf des Monopols für den Ertrag, und dann ist die Unternehmung als eine wirthschaftliche verfehlt. Mit Recht ist daher das gewerbliche Finanzmonopol principiell als eine irrationelle Einnahmequelle überall anerkannt und infolge dessen vollständig verschwunden.

Dagegen gibt es eine zweite Anwendung des Finanzmonopols, welche darin besteht, daß ein ausschließliches gewerbliches Recht des Staats nicht zum Mittel der Erzielung eines gewerblichen Gewinns, sondern zum Mittel für die Erhebung einer Verbrauchssteuer gemacht wird. Dieses Finanzmonopol ist das Steuermonopol; wir werden es, als das einzige vorhandene und praktische, kurz das Finanzmonopol (im eigentlichen Sinne) nennen, sodaß wir künftig mit diesem Ausdruck eben nur das Monopol zum Zwecke der Besteuerung bezeichnen werden.

Es ist nun nach dem Angeführten klar, daß jede richtige Beurtheilung der Monopole und ihrer Zweckmäßigkeit aufhören muß, sobald man diese sehr verschiedenen Bedeutungen des Worts nicht mehr gehörig unterscheidet. Und alle Mängel in der bisherigen Betrachtung der Monopole in der Finanzwissenschaft lassen sich im wesentlichen auf diesen Mangel zurückführen.

Die Lehre von dem Finanzmonopol hat daher mit nichts anderm als mit der Frage zu thun, ob und in welcher Weise das Monopol als Mittel für die Erhebung einer Verbrauchssteuer ein zweckmäßiges ist. Alle andern Fragen und Gesichtspunkte in Betreff des Monopols an sich gehören der Nationalökonomie, der Verwaltungslehre und zu einem kleinen Theile der Polizeilehre.

Die Verwechselung des Monopols mit dem Regal beruht auf einer unklaren Vorstellung von dem letztern; es trägt deshalb

nicht wenig zu der Unklarheit über dieses ganze Gebiet bei, daß man sehr häufig die einzelnen Monopole Regalien nennt, z. B. Salzregal, Tabackregal, Schießpulverregal u. s. w. Das Regal ist eine Unternehmung des Staats, die er als Bedingung des Gesammtlebens nicht dem Einzelnen überlassen kann und die er daher zu übernehmen das Recht und die Pflicht hat, ohne grundsätzlich eine Einnahme aus demselben erzielen zu wollen. Das (Finanz-) Monopol ist dagegen nur eine Steuererhebungsform und hört auf, sobald eine geeignetere gefunden wird. Das Recht des Staats, sich dieses Monopol zu verleihen, ist kein Regal, sondern nichts anderes als eine Anwendung seines Rechts auf Besteuerung; sonst müßte man von einem Monopolsregal reden. Daß beim Salzmonopol das Eigenthumsrecht des Staats am Bergsalz den Anlaß gegeben hat, das Salz durch das Finanzmonopol in allen Formen zu besteuern, ist richtig, allein kein Grund, den unklaren Begriff eines „Salzregals" beizubehalten. Es wird daher hier nur darauf ankommen, die Gewöhnung an eine willkürliche und freilich dadurch bequeme Terminologie durch eine wissenschaftliche Auffassung der Sache zu ersetzen.

Steht das fest, so beschränkt sich die Frage nach dem Finanzmonopol, geschieden von den andern Monopolen, darauf, dasselbe als Steuererhebungsform zu betrachten; aus dieser wird sich das Gebiet derjenigen Objecte ergeben, welche zweckmäßiger durch das Monopol als durch eine andere Form besteuert werden.

1) Das Monopol ist diejenige Besteuerungsform, welche darauf beruht, daß der Staat das ausschließliche Recht des Verkaufs eines Verbrauchsgegenstandes sich vorbehält. Die Besteuerung geschieht beim Finanzmonopol dadurch, daß der Staat den Verkaufspreis um den Betrag der Besteuerung über den Betrag der Gestehungskosten und des bürgerlichen Gewinns erhöht; das, was der Käufer mehr zahlen muß als den dadurch gegebenen Preis, ist die Steuer. Insofern dieser Betrag auf die Verkaufseinheit des Monopolobjects reducirt wird, bildet er den Steuerfuß. Die Steuererhebung geschieht dabei einfach durch den Act des Verkaufs; die Steuerumlegung ist die Festsetzung des Verkaufspreises der Verkaufs- oder Steuereinheit; die Steuerzahlung ist in dem Acte der Zahlung für den gekauften Gegenstand

enthalten. Dies sind die allgemeinsten Grundlagen der Besteuerung durch das Monopol.

2) Jedes Monopol schließt daher die Privatindustrie für den Monopolgegenstand ganz oder zum Theil aus und mithin auch die in der Privatindustrie liegende Fähigkeit, den Preis des Gegenstandes durch Concurrenz herabzusetzen und die Qualität zu verbessern, während der Staat gegen jeden Verlust durch sein Recht, den Preis zu bestimmen, gesichert ist und ihm daher ein wesentliches Motiv zur Verbesserung seiner Waare fehlt. Außerdem sind die allgemeinen Gründe schon angeführt, welche jede Production in den Händen der Staatsverwaltung theuerer machen, als sie in den Händen der Privatindustrie sein würde. Das Monopol beengt daher das Gebiet der gewerblichen Thätigkeit und vertheuert seine Gegenstände, abgesehen von dem Steuerfuße, der auf ihm ruht; endlich führt es eine Reihe von Maßregeln mit sich, welche zum Schutze des Monopols gegen die Uebertretung desselben nothwendig werden. Dies sind im wesentlichen die Gründe, welche gegen das Monopol als Besteuerungsform sprechen und eine andere Form der letztern, entweder die der Personalsteuer oder der Verbrauchssteuer wünschenswerth erscheinen lassen.

3) Dagegen hat das Monopol als Steuererhebungsform, richtig angewendet und auf seine naturgemäßen Objecte beschränkt, so große Vorzüge, daß es dennoch als eine höchst zweckmäßige Steuererhebung erscheint. Es bringt die Steuer vollkommen sicher ein; es macht die Steuerzahlung nicht blos für den Versteuernden, sondern auch für den Staat sehr leicht; es hat die Fähigkeit, eine sehr geringe und auch eine sehr große Steuer aufzulegen; es enthält eine vollkommen gleichmäßige Vertheilung der Steuer, die kaum mit einer andern zu vergleichen ist, und sichert endlich bei richtiger Anwendung den Käufer, der zugleich Besteuerter ist, gegen die ausbeutende Concurrenz, indem der Staat als Alleinberechtigter keinen Grund hat, die Waare an Qualität verlieren zu lassen, um durch verminderten Preis den Käufer anzulocken; er hat im Gegentheil ebenso wol ein Interesse, einen möglichst großen Verkauf zu bewirken, als der Private, da der Verkauf ihm die Einnahme der Steuer bringt.

Da nun bei dem Nichtvorhandensein von Monopolen auf

den betreffenden Gegenständen dennoch eine Verbrauchssteuer ruhen müßte, die ihrerseits, wie am Ende jede Besteuerung, große Unbequemlichkeiten mit sich bringt, so wird das Monopol als Mittel der Steuererhebung stets für gewisse Gebiete seine naturgemäße Anwendung finden.

Es wird demnach nur darauf ankommen, die Bedingungen für diese Anwendung des Monopols theils in der Natur des Objects, theils in der Steuerhöhe zu suchen.

Diese nun sind folgende:

Nur dasjenige kann ein angemessenes Object des Monopols sein, was in seiner Production durchaus einfach ist und so wenig Verschiedenheit und freie Bewegung als möglich zuläßt. Denn die Fähigkeit des Staats, als Producent mit der Privatproduction zu concurriren, nimmt in dem Grade zu, in welchem die Production mehr mechanisch wird und, statt auf der persönlichen Thätigkeit, auf der Größe des Kapitals und seiner verständigen und leicht zu übersehenden Anwendung beruht. Alle Productionen daher, bei welchen der Werth durch geistige Arbeit erhöht oder erniedrigt, oder bei welchen der Verkauf durch freie Gestaltung des Objects vermehrt und vermindert wird, sind ihrem Wesen nach vom Monopol ausgeschlossen, weil solche Wertherhöhungen nur aus der individuellen Thätigkeit und der freien wirthschaftlichen Bewegung des Einzelnen hervorgehen. Wo dagegen die Production in der Anwendung rein mechanischer Kräfte besteht und mithin die Größe des Kapitals entscheidet, da ist die Anwendung des Monopols nicht ausgeschlossen.

Innerhalb des Gebiets dieser Objecte hat sich nun das Monopol auf diejenigen zu beschränken, in denen der Steuerfuß entweder ein sehr niedriger oder ein sehr hoher ist. Und zwar deshalb, weil ein sehr niedriger Steuerbetrag nur durch das Monopol regelmäßig vertheilt wird, während ein sehr hoher Steuerbetrag nur im Einzelverkauf regelmäßig eingebracht werden kann.

Diese an sich einfachen Principien stehen nun zwar fest; da aber dennoch die Grenze jenes Gebiets stets eine zweifelhafte bleibt, so ist das Monopol nur da anzuwenden, wo diese Anwendung eine bedeutende Summe für die Staatseinnahme ausmacht, sodaß die Vortheile, welche die Sicherung und die Leichtigkeit dieses Theils der Staatseinnahme für die Gemeinschaft bietet,

die unvermeidlichen Nachtheile aufwiegt, die mit jedem Staatsunternehmen verbunden sind. Es ergibt sich daraus, daß das Monopol nur auf wenig Objecte und zwar auf Objecte des allgemeinen Verbrauchs angewendet werden darf, bei denen keine Concurrenz mit ähnlichen, den Bemühungen der Privatindustrie sich öffnenden Unternehmungen zu besorgen ist, damit die Sicherung der Staatseinnahme keine Verbote gegen die Entwickelung der Privatindustrie zu erzeugen braucht. Eine Reihe anderer Gründe, vorzüglich aber die höhere Ausbildung des indirecten Steuersystems hat es nun bewirkt, daß das Monopol sich, wo es besteht, fast nur noch auf ein Steuerobject, den Taback, bezieht, während mit wenigen Ausnahmen alle andern Gegenstände der Verzehrung durch andere Steuern betroffen werden.

G. Eine specielle Steuerhebungsform der indirecten Steuer ist nun die, welche durch den Stempel geschieht, indem die Verbrauchsgegenstände bei dem Uebergange in den Verbrauch eines Stempels bedürfen. Der Stempel ist hier natürlich nichts anderes als die Erhebung der Steuer auf das mit ihm versehene Object. Dieser Stempel aber, da er bei der Verkehrssteuer die Hauptform der Erhebung ist, muß als indirecte Steuerform von dem Verkehrsstempel dadurch unterschieden werden, daß er nur auf Objecte gelegt wird, welche für den Gebrauch bestimmt sind und ihren Werth nicht in ihrer Function für den Uebergang der Güter von einer Hand zur andern finden. Dies nun ist der Fall für geistige Producte, namentlich für Zeitungen, und die Stempelsteuer im indirecten Steuersysteme erscheint daher als Zeitungssteuer. Diese Steuer ist an und für sich falsch, weil sie erstens gar kein festes Maß für das Einkommen bietet, zweitens die Entziehung des geistigen Elements durch die Steuer befördert, und endlich mit ihrem Ertrage in gar keinem Verhältniß zu dem Werthe steht, den die durch die Presse erzeugte Bildung für das Volk hat. Sie kann durch nichts motivirt werden als durch die Noth des Staats, und auch diese vermag nicht sie zu begründen.

H. Die letzte Form ist endlich diejenige, die wir die directe nennen müssen. Sie besteht darin, daß bei gewissen Gegenständen der Besitzer als Steuersubject betrachtet und besteuert wird, sodaß die Steuer nur dadurch sich von der directen unterscheidet, daß das Object nicht in Beziehung auf seinen Ertrag, sondern weil

er ein vorhergegangenes Reineinkommen andeutet, besteuert wird. Es ist klar, daß hier der Uebergang zu der allgemeinen Einkommensteuer gegeben ist; das Gebiet dieser directen Form ist namentlich die Luxussteuer, zum Theil aber auch die Wohnung. Die klare Entwickelung der allgemeinen Einkommensteuer läßt diese ganze Klasse von Steuern mitsammt ihrer Erhebung mehr und mehr verschwinden.

C. Die wirkliche indirecte Besteuerung.

Die wirkliche indirecte Besteuerung bildet nun den Punkt, der die eigentliche formale Schwierigkeit in der ganzen Darstellung der indirecten Steuer enthält.

Diese entsteht durch zwei Momente.

Zuerst hat nämlich jede der angeführten acht Besteuerungsarten ihre eigene Form, Ordnung und Aufgabe der Verwaltung, sodaß weder dieselben Organe noch dieselben Grundsätze für alle diese Arten der Steuererhebung gelten. Die langsam und stückweise historische Entstehung dieser Steuern hat es mit sich gebracht, daß vielfach auch diese Organisationen voneinander unabhängig dastanden und dastehen, sodaß nur die höchste Direction dieselben ganz formal unter dem Finanzminister zusammenfaßt, ohne daß selbst bei diesem eine innere Beziehung derselben aufeinander stattfände. Ebenso hat die Theorie diese Form nur bei den einzelnen Steuern beachtet. Dennoch müssen wir bestimmte Kategorien unterscheiden.

Die erste ist die der Anwendung des Steuerkatasters auf die indirecte Steuer, welche bei der Personal- und Klassensteuer, bei der Wohnungs- und Luxussteuer ausschließlich eintritt, aber nur die Steuersubjecte umfaßt (Aufzeichnung aller Steuerpflichtigen nebst ihrem Steuerfuße, bei den letztern auch mit ihrem Steuerobject), bei der Productions- oder Fabrikationssteuer dagegen wesentlich die Steuerobjecte, die Fabriken u. s. w. enthält. Die Umlegung geschieht bei den erstern als individuelle Steuervorschreibung, bei den letztern aber schon durch die Steuerinspection; die erste wechselt nur durch den Wechsel der Personen, die zweite durch die Quantität und Qualität der Objecte. Es folgt, daß

die erstere am besten durch die Organe der directen Steuer, namentlich der Erwerbsteuer besorgt wird, die zweite aber ein eigenes System von Steuerinspectoren fordert, die ihrerseits auch wieder bei der Absatzsteuer gebraucht werden.

Die zweite Art besteht in der Erhebung der Steuer vermöge des Objects derselben; die Steuerzahlung wird hier Bedingung für die Verstattung, das Object in den Verkehr treten zu lassen. Sie erscheint zunächst bei der örtlichen (Thor-) Steuer, dann bei der Absatzsteuer, endlich aber entwickelt sie sich zu einem großen Systeme im Zollwesen mit seiner eigenen Verwaltung und eigenen Principien.

Die dritte Art erscheint endlich bei dem Monopol, wo die Steuerehebung auf der wirthschaftlichen Production des Staats beruht und die eigentliche Steuerverwaltung nur mit der Verhinderung der Umgehung des Monopols zu thun hat.

Das nun ist an sich ziemlich einfach. Allein das zweite eigenthümliche Moment der wirklichen indirecten Besteuerung liegt nun darin, daß mehrere Klassen der Steuerobjecte unter mehrern Erhebungsformen *zugleich* stehen und zwar je nach dem Verhältniß, in welchem sie der Steuer unterliegen. So wird das Nahrungsmittel theils durch die Personal-, theils durch die örtliche, theils durch die Fabrikationssteuer besteuert, die Getränke gleichfalls; die Genußmittel (Gewürze, Kaffee u. s. w.) nur durch den Zoll; der Luxus nur durch die Katastralsteuer u. s. w. Daraus nun folgt eine Thatsache von großer Bedeutung.

Es ergibt sich nämlich, daß nicht blos der einfache Steuerfuß der einzelnen Steuerobjecte nicht immer das Maß der *wirklichen* Besteuerung derselben abgibt, sondern daß man, um den Steuerbetrag zu erfahren der auf der Steuereinheit bei der indirecten Steuer ruht, stets danach fragen muß, aus wie vielen Steuerfüßen und Beträgen derselbe *zusammengesetzt* ist. So z. B. besteht bei Kaffee und Thee der Steuerbetrag per Einheit nur in dem Zollsatz, wenn nicht eine Thorsteuer hinzukommt; bei Brot theils in dem Thorsteuerfuß, theils in dem Theile des Klassensteuerfußes, der sich für die Pflanzennahrung berechnet; bei Zucker in dem Fabrikationssteuerfuß, oder in dem Zollsteuerfuß, eventuell in dem Thorsteuerfuß; bei Getränken in dem Fabrikations- — dem Absatz — und in den Städten noch in dem Thor-

steuerfuße; bei Fleisch in dem Fleischsteuerfuße und dem Thorsteuerfuße. Bei den Monopolen wieder nur in dem einfachen Monopolsteuerfuße. Das nun ist es, was es so sehr schwierig macht, über die wahre Höhe der indirecten Steuer etwas zu sagen, und wodurch die zum Theil ganz außerordentliche Verschiedenheit dieser Höhe wenig beachtet wird, während eben dadurch die Klagen über den Druck, den diese Steuern ausüben, weder zurückgewiesen, noch richtig beurtheilt werden können. Daran trägt nun die theoretische Behandlung die meiste Schuld, indem sie stets die Steuerform als Steuerart betrachtet und daher z. B. Thorsteuer, Klassensteuer, Zoll u. s. w. als Steuern darstellt, während sie nur Steuererhebungsformen sind. Es bleibt daher nur übrig, einen ganz andern Weg einzuschlagen. Man muß das System der Objecte zu Grunde legen und die Besteuerungsarten darauf anwenden. Es gibt das ein wesentlich anderes Bild, das wir nun in seinen Grundzügen hier darstellen wollen.

Die praktische Seite dieser Methode zeigt sich aber sogleich, sowie wir den allgemeinen Charakter der indirecten Besteuerung in den Hauptstaaten Europas zu bestimmen versuchen.

D. Der Charakter der indirecten Besteuerung in England, Frankreich und Deutschland.

Während nämlich die Staaten Europas in dem Princip der indirecten Steuer sich alle im wesentlichen gleich sind, die Arbeitskraft als solche neben dem Kapital selbständig in einer indirecten Steuer zu besteuern, sind sie im Object und Erhebungssystem wieder so sehr ungleich, daß man die größte Schwierigkeit hat, sie überhaupt zu vergleichen.

England zeichnet sich dadurch aus, daß es zuerst die Objecte seiner indirecten Steuern successive mehr reducirt hat als irgend ein Staat Europas, ohne daß es den Ausfall dieser Steuer durch eine Personalsteuer gedeckt hätte. Ebenso hat England keine örtliche Besteuerung und kein Monopol, und die Besteuerung der eigentlichen Nahrungsmittel war von jeher ganz ausgeschlossen. Die indirecte Besteuerung beginnt allerdings mit einer großen Menge von Objecten, unter denen sogar ursprünglich die Klei-

bungssteuer in der Besteuerung der gedruckten Kattune erscheint. Unter den heftigsten Kämpfen fällt nun seit dem Beginn dieses Jahrhunderts ein Object nach dem andern weg, sodaß jetzt nur noch wenige Artikel der indirecten Steuer unterliegen, an deren Spitze die geistigen und die transatlantischen Getränke, Taback und Zucker stehen.

Der Name für die eigentliche Verzehrungssteuer in England ist die Excise, und die Geschichte derselben hat ein vorzügliches Interesse durch den unablässigen Kampf gegen die meist ganz irrationellen indirecten Steuern, die allerdings fast alle Bedürfnisse des persönlichen Lebens trafen und meist erst in unserm Jahrhundert aufgehoben sind; so die Excise für Leder, Glas, Ziegel, Seife, Cider, Lichter und eine Reihe anderer Gegenstände, die Bocke genau je mit ihrer Geschichte aufführt.

Aber schon in England ist es nicht möglich, sich ein klares Bild von der indirecten Besteuerung zu machen, wenn man nicht die Steuererhebungsformen selbständig ins Auge faßt. England besteuert nämlich seine indirecten Steuerobjecte in vier Formen. Zuerst durch die Fabrikationssteuer bei den Getränken, die im Lande producirt werden, als eigentliche Excise duty; dann durch Absatzsteuer bei dem Verkehr mit denselben als License; dann durch den Zoll bei dem Eintritt über die Grenze als Custom duty, und endlich durch directe Besteuerung als Luxussteuer der Assessed Taxes. Nur muß man schon hier sich nicht dadurch irremachen lassen, daß einerseits der Name der indirecten Steuer in England ganz unbekannt ist, weshalb man auch weder theoretisch noch praktisch jene vier Besteuerungen als ein Ganzes zusammenfaßt, andererseits, daß auch in den Licenses und den Assessed Taxes der englischen positiven Steuergesetzgebung wirkliche Erwerbsteuern vorkommen. Gneist sowol als Bocke haben es mit der ganzen finanziellen Literatur gemein, daß sie sich an den Namen der Besteuerung halten, in demselben jedesmal selbständige Steuerarten sehen und daher zu keinem Bilde der indirecten Steuer gelangen. Im übrigen ist die Geschichte der Besteuerung jedes einzelnen Objects bei Bocke vortrefflich dargestellt; wie weit wären wir, hätten wir etwas Aehnliches für die deutsche indirecte Steuer und Besteuerung!

Einen wesentlich andern Charakter hat die indirecte Besteue-

rung Frankreichs, und es ist von nicht geringem Interesse, zu sehen, wie hier die Zahl und der Umfang der indirecten Steuern beständig an Intensität und Umfang wächst, während in England dieselben von Jahr zu Jahr reducirt werden.

Die indirecte Besteuerung in Frankreich war vor der Revolution dieselbe wie auf dem übrigen Continent. Die Revolution, den Grundsätzen der physiokratischen Schule getreu, begann damit, alle indirecten Steuern aufzuheben (Gesetz vom 23. Nov. 1790) und an ihre Stelle die einzige Grundsteuer zu setzen. Allein dieser Standpunkt erwies sich sofort als unhaltbar. Schon das Gesetz vom Dec. 1790 führte die Contribution personnelle et mobilière, die erste Form der Klassensteuer, wieder ein; dazu eine Taxe von 5 Proc. des Revenu mobilier für Wagen und Pferde. Dann ward durch Gesetz vom 25. Febr. 1804 die Getränkesteuer als „Droits réunis" eingeführt; die Besteuerung des Salzes durch Decret vom 11. Juni 1806 hergestellt; die durch Gesetz vom 19. bis 25. Febr. 1791 aufgehobene Thorsteuer, das Octroi, schon mit Gesetz vom 9. Germ. V im Princip wieder anerkannt, seit Napoleon's Herrschaft durch mehrere Gesetze erweitert, durch Gesetz vom 9. Dec. 1814 in ihren Grundlagen und endlich durch Gesetz vom 28. April 1816 in ihrem Umfange geordnet; das letztere Gesetz muß als das Hauptgesetz für die ganze französische örtliche Steuer angesehen werden. Dann führte das Decret vom 29. Dec. 1810 das Tabacksmonopol ein, das Schießpulvermonopol ward durch Decret vom 16. März 1813 eingeführt, die Besteuerung der inländischen Rübe durch Gesetz vom 18. Juli 1837, während die in Beziehung auf das Schutzzollprincip wechselnden Zolltarife in Beziehung auf ihren Antheil an der indirecten Besteuerung durch Erhebung eines bedeutenden Zolles von transatlantischen sowie von europäischen Nahrungsmitteln sich im wesentlichen gleich bleiben. So hat Frankreich das am meisten entwickelte indirecte Steuersystem in Europa; und bei diesem System muß uns vor allem Eins zum Nachdenken Anlaß geben. Das ist der absolute Mangel an einer einheitlichen Auffassung in einer Gesetzgebung, welche sonst gerade das Einheitliche zu ihrem Lebensprincip gemacht hat. Es ist das einer von den vielen Beweisen dafür, wie schwer es ist, in den indirecten Steuern sowol

in Beziehung auf Fuß als auf Erhebung das Princip der Gleichheit zur Geltung zu bringen.

Was nun speciell die letztere betrifft, so hat Frankreich die mehrfache Besteuerung desselben Objects zu einem Grade ausgebildet wie kein anderer Staat. Zuerst hat es die Contribution personnelle et mobilière; dann hat es die örtliche Besteuerung fast aller Nahrungsmittel im Octroi; dann hat es die Fabrikationssteuer auf Getränke, Salz und Zucker in der License; dann hat es die dritte Besteuerung der Getränke in der Circulations- und Detailsteuer; dann hat es die vierte Besteuerung derselben in der Eingangsgebühr und die fünfte in dem Zoll; dann hat es das Monopol für Taback und Schießpulver und den Stempel für die Zeitungen und Publicationen aller Art. Endlich darf nicht vergessen werden, daß auch noch eine Abgabe auf dem persönlichen Verkehre durch Fuhrwerke liegt. Alle diese Besteuerungen sind wieder in ihren einzelnen Einheiten und Füßen so genau bemessen, daß es fast unmöglich ist, sich ein klares Bild von dem Ganzen zu machen; Grundsatz ist jedoch die Anwendung des Unterschiedes der Ortsklassen auf den Steuerfuß des Octroi und die Getränkesteuer, während andererseits andere Gegenstände, wie namentlich Brot, Zucker, Bier ohne allen Grund in dem Octroi nicht erscheinen, obwol dasselbe sogar die Wohnung durch die Besteuerung von Bauholz, Kalk und Ziegel dreimal (neben der Contribution des portes et fenêtres und der Contribution mobilière) belastet, das Oel besteuert und das Petroleum freiläßt, die Brennstoffe besteuert, sowie Fleisch und Fische, Käse, ja sogar das Eis, dagegen z. B. wieder Eier, Reis und andere Dinge freiläßt. Man sieht, wie der genauesten Berechnung des Einzelnen der völlige Mangel eines leitenden Princips gegenübersteht, und Hock's Bewunderung der französischen Contribution indirecte scheint uns danach eine sehr wenig motivirte, um so mehr, als die Franzosen auch die eigentliche Verkehrssteuer durch Stempel und Enregistrement zu dieser Steuer hinzuzählen.

Was nun zum Schlusse Deutschland betrifft, so hat dasselbe, soweit wir es bei dem Mangel an ausreichenden Untersuchungen und Mittheilungen beurtheilen können, sich allerdings mit dem Beginne dieses Jahrhunderts der französischen Gesetzgebung nach-

gebildet, jedoch hat es nie das Streben nach einer möglichsten Vereinfachung des ganzen Systems aufgegeben.

Das indirecte Steuersystem Preußens unterscheidet sich von allen andern Systemen wesentlich durch den Versuch, auch die Pflanzen- und Fleischnahrung zum allgemeinen Object der Besteuerung zu machen, woraus sich nach manchen Versuchen, diese Besteuerung auf dem flachen Lande durch eine Steuer auf die Fabrikation (Mahlsteuer und Schlachtsteuer) durchzuführen, die Klassensteuer als Vertreterin der letztern bildete, während dieselbe als Ortssteuer in den schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Städten bestehen blieb. Daneben hat es die Fabrikationssteuer als Grundlage für die Getränksteuer und in neuester Zeit auch für Salz und Taback in Verbindung mit dem Zoll und dem Stempel der Zeitungen durchgeführt, während es das Monopol ganz aufgegeben und die Luxussteuer in die allgemeine Einkommensteuer aufgenommen hat. Es ist das einfachste und mit Ausnahme der zu geringen Besteuerung des Tabacks das rationellste System der indirecten Steuer. Oesterreich hat sein indirectes Steuersystem erst später geordnet. Es hat als Grundlage die alten historischen Objecte derselben aufgenommen, indem es durch das Gesetz von 1829 die ganze örtliche Verzehrungssteuer der Grundherren aufhob und dieselbe gegen Entschädigung (dieselbe ward 1836 mit 12 Millionen festgesetzt) der Berechtigten zu einer Staatssteuer machte. Das System der Personalsteuer ist nicht zur Geltung gelangt, dagegen hat die Ortssteuer in den geschlossenen Städten (17 in drei Klassen je mit ihrem besondern Steuerfuße) auch das Brot aufgenommen, die Fabrikationsbesteuerung auf Getränke, Zucker und Fleisch ausgedehnt, für Taback mit Recht, für Salz mit Unrecht das Monopol beibehalten, seinen Zoll im wesentlichen an die Tarife des Zollvereins angeschlossen und gleichzeitig mit Preußen die Luxussteuer in die Einkommensteuer, aber allerdings in unvollkommener Weise, aufgehen lassen.

Von den übrigen deutschen Staaten sind wir nicht in der Lage, etwas sagen zu können, da uns die Quellen fehlen. Regenauer, „Staatshaushalt von Baden", 1863, führt auf: die Weinsteuer (Accise als eigentliche Consumtionssteuer, Ohmgeld als Absatzsteuer, §. 284), die Biersteuer, die aus einer Abgabe von Malz (1812), durch Gesetz vom 14. Mai zu einer Productions-

steuer vom fertigen Biere ward (§. 286), die Branntweinsteuer, seit 1812 Absatzsteuer, seit 1828 Productionssteuer (§. 288), die Fleischsteuer, durch Gesetz vom 28. März 1844 als Productionssteuer definitiv geordnet (§. 289). Von weitern Besteuerungen finden wir keine Angaben. Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt" (1848), zeigt uns, wie höchst ungenau die Begriffe in den wirklichen Steuern damals gewesen sein müssen; so ist die „Güteraccise" von 1824 nur eine Verkehrssteuer für den Verkehr in unbeweglichen Gütern; seine Angaben über die Besteuerung von Wein, Bier, Branntwein sind sehr unvollständig; es wird nur klar, daß sie sich in Productions- und Absatzbesteuerung scheiden. Von der örtlichen Besteuerung ist nirgends die Rede, obgleich sie vorhanden ist. Monopole gibt es nicht, ebenso keine Luxussteuer, und der Zoll ist der allgemeine Zoll des Zollvereins. Hier fehlt uns eine auf einfache Kategorien zurückgeführte, aber allerdings höchst schwierige Arbeit, welche für das ganze indirecte Steuerwesen Deutschlands Epoche machen würde.

Auf Grundlage der obigen Aufstellungen kann man nun das System der indirecten Steuer und der Besteuerungsformen nach der Klassificirung der Steuerobjecte auf folgende Elemente zurückführen.

Besonderer Theil.

Die einzelnen Arten der indirecten Steuer.

Die Lehre von den einzelnen Arten der indirecten Steuer entsteht nun, indem die allgemeinen Grundsätze der Steuer und Besteuerung auf die einzelnen Klassen der indirecten Steuerobjecte angewendet werden.

Dabei nun ergibt sich, daß zuletzt jede Steuerart ein Steuersystem für sich bildet, das namentlich in seiner Einzelausführung oft höchst umfangreich, in den einzelnen Staaten sehr verschieden geordnet und in den Theorien sehr verschieden beurtheilt wird; es ist dabei kein Zweifel, daß die Gesetzgebung noch immer fortarbeitet, um zu einem Abschluß zu gelangen, wobei sich ergibt, daß dies in dem Grade unthunlicher wird, je weiter man sich

von der möglichsten Einfachheit der Grundsätze für die Steuerverwaltung dieser Steuer entfernt.

Die Elemente des Systems, das sich daraus ergibt, sind folgende.

Die wesentlich verschiedene Darstellung der folgenden Steuern von der bisherigen erscheint um so nothwendiger, als erst die Verschiedenartigkeit der Besteuerung das wahre Bild von dem Steuerbetrage und damit von der Steuerhöhe gibt, welche auf den einzelnen Artikeln ruht, und uns erst dadurch zeigt, wie weit unser ganzes indirectes Steuerwesen noch von seiner definitiven Ordnung entfernt ist.

A. Die Pflanzennahrung und ihre Besteuerung.

I. Die Steuer auf dieselbe an sich betrachtet.

Die Pflanzennahrung ist die bei weitem wichtigste Art aller Nahrungsmittel; sie vertritt und ernährt die größte Masse der persönlichen mechanischen Arbeit. Allein diese Arbeit ist zugleich die ertragsloseste, indem der Arbeitslohn gerade hier auf sein Minimum, den Preis der Bedingungen dieser Arbeit oder derjenigen Nahrungsmittel selbst zurückgedrängt wird, welche zur rein physischen Existenz des Menschen und seiner physischen Arbeitskraft absolut nothwendig wird. Es kann daher hier sehr wohl die Frage entstehen, ob die Pflanzennahrung überhaupt ein geeignetes Object der Besteuerung sein dürfe, da der Reinertrag der mechanischen Arbeit so gering ist, daß derselbe schwer eine Abgabe an den Staat zu tragen scheint.

Nun ist die Nichtbesteuerung der Pflanzennahrung die Nichtbesteuerung eines Kapitals im Volke, das aus dem addirten Werthe der persönlichen Arbeitskraft aller Erwachsenen besteht und das für die Gewähr seiner Verwerthung gerade die wichtigsten Anstalten, namentlich die Anstalten der Volksbildung einerseits und die Anstalten der Gesundheitspflege andererseits fordert. Es ist ferner durchaus unzweifelhaft, daß dieses Kapital einen im ganzen sehr bedeutenden Reinertrag liefert und daß es sich jeder andern Besteuerung als der durch die Pflanzennahrung entzieht. Es ist deshalb vom rein finanziellen Gesichtspunkte gar kein

Grund abzusehen, weshalb eine Verzehrungssteuer nicht ebenso gut bei dieser Form des Reinertrags wie bei jeder andern eintreten sollte, wenn sie nur den Grundsatz des möglichst niedrigen Steuerfußes und der möglichst einfachen Steuererhebung festhält. Man kann daher als leitenden Grundsatz aufstellen, daß die Steuer auf die Pflanzennahrung in dem Grade mehr berechtigt ist, in welchem die Verwaltung mehr für die niederen Klassen leistet.

Dennoch haben sich gerade gegen diese Besteuerung principielle Bedenken erhoben, die von dem Standpunkte ausgehen, den wir als den socialen bezeichnet haben.

Die Besteuerung der Pflanzennahrung ist eine Besteuerung derjenigen Klasse, welche allein aus ihrer physischen Arbeit sich einen Erwerb macht und daher auch nur durch den Ueberschuß aus diesem geringen Erwerbe sich ein Kapital bilden, vermittels dieses Kapitals aber dann allmählich aus der niedern Klasse in die höhere aufsteigen kann. Wir nennen diesen Proceß die Bildung der Mittelklasse in der Bewegung der Gesellschaft. Die Besteuerung der Pflanzennahrung trifft daher gerade diesen so unendlich wichtigen Proceß, auf welchem im letzten Grunde die Gesundheit der gesellschaftlichen Ordnung beruht, und dies ist die Grundlage des Zweifels an der Richtigkeit derselben aus dem socialen Gesichtspunkte, dessen hohe Berechtigung niemand bezweifeln wird. In dem Obigen aber fassen sich alle Einwände zusammen, welche man in den verschiedensten Ausdrücken gegen die Nahrungsmittelbesteuerung zu Gunsten der niedern Klasse geltend gemacht hat. Die Forderung dieser Einwände geht demnach praktisch dahin, die Nahrungsmittel mindestens des Pflanzenreichs unbesteuert zu lassen und die allgemeinen Ausgaben, insofern sie auch für die niedere Klasse geschehen, nur aus der Besteuerung der Bemittelten zu decken. Die Aufhebung jener Steuer würde daher ein Opfer von seiten der bemittelten Klasse für die niedere, ein Opfer des Kapitals für die Arbeit sein.

Diese Auffassung nun ist darum nicht richtig, weil die Beseitigung der Steuer am letzten Orte den Arbeitenden doch nicht zugute kommen kann, und zwar deshalb nicht, weil sich vermöge des Werthgesetzes für den Arbeitslohn der Preis der Leistungen in demselben Grade verringert, in welchem die Bedingungen der Arbeit, also namentlich das Brot, billiger werden. Nicht der

Arbeiter würde daher die Steuer ersparen, sondern der Arbeitgeber rechnet sie ab im Arbeitslohne und macht um diesen Betrag seine Waaren billiger; und so kann zwar der Käufer der Producte des Arbeitslohns, nicht aber der erste, der Arbeiter selbst, dabei gewinnen, daß diese Steuer aufgehoben wird. Es ergibt sich daraus, daß der zuletzt allein gültige Gesichtspunkt für diese Seite der Frage nicht in der Beurtheilung der Steuer an sich liegt, sondern daß diese Steuer im Grunde nur ein Mittel ist, die Besteuerung des Reinertrags aus der physischen Arbeit unter die Gesammtheit derjenigen zu vertheilen, welche der letztern für ihren Erwerb bedürfen, da jeder Arbeiter den Betrag der Besteuerung seines Brotes auf den Lohn, der Lohngeber ihn auf die Gestehungskosten des Products, der Käufer ihn auf die Benutzung des letztern und so fort überträgt. Der Theil der Verzehrungssteuer, den der Arbeiter selbst trägt, oder den er nicht überwälzen kann, ist dabei ein so geringer, daß er für die Kapitalbildung durchaus nicht in Betracht kommt, und dies ist der zweite Punkt, weshalb die obige Auffassung falsch erscheint. Er ist schon da fast unberechenbar klein, wo er als Klassensteuer die Form einer directen Besteuerung der Verzehrung annimmt; bei der eigentlichen Verzehrungssteuer verschwindet er fast gänzlich.

Dagegen ist wohl zu bedenken, daß diese Steuer keineswegs blos den Arbeiter, sondern mindestens ebenso sehr den Besitzenden trifft und daher eine ganz allgemeine Steuerquelle unbesteuert lassen würde, was weder an sich richtig, noch auch finanziell leicht erträglich erscheint. Und dem entsprechend hat denn auch im allgemeinen die Besteuerung der Pflanzennahrung immer wieder platzgegriffen, allerdings freilich in so verschiedener Weise, daß die Besteuerung eben so viele Schwierigkeiten macht wie die Steuer selbst. Denn es ist gewiß, daß die Besteuerung die Aufgabe hat, die Zweifel zu beseitigen, die sich stets gegen die Steuer erheben werden.

Diese Zweifel sind so alt wie die Untersuchung der Verzehrungssteuer überhaupt. Adam Smith und Ricardo haben noch kein großes Bedenken, eben weil sie von dem Grundsatze ausgehen, daß die Brotsteuer auf den Arbeitgeber überwälzt wird. Die deutsche Literatur hat fast durchgängig sich mit den einzelnen Steuern wenig eingehend beschäftigt, sondern fast nur die Verzehrungssteuer ohne

gehörige Scheidung der einzelnen Arten behandelt. So schon Jakob, II, §. 1121; Malchus, I, 67; ähnlich in neuer Zeit Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 315, 316; ebenso M. Wirth, „Nationalökonomie", II, 464, und Hock, „Abgaben und Schulden", S. 152. Man sieht es diesen Arbeiten an, daß ihnen die Beachtung der großen Besonderheit jener Steuerarten überhaupt in der allgemeinern und freilich viel leichtern, der „Verzehrungssteuer", untergegangen ist, womit denn freilich nicht viel gewonnen wird. Rau, II, §. 431, ist ohne Bedeutung; Lotz macht eine Ausnahme, „Staatswirthschaft", III, §. 441, indem er sich definitiv gegen die Brotsteuer ausspricht. Ebenso hat Pfeiffer, „Staatseinnahmen, II, S. 368—374 sich energisch gegen die „Mahlsteuer" erklärt. Nun ist es aber wirklich merkwürdig, wie man so gründlich vergessen konnte, daß eine solche Mahlsteuer ja doch nur eine von den Formen der Besteuerung der Pflanzennahrung ist, während neben ihr noch andere ebenso bedeutende bestehen. Wir begegnen daher hier zum ersten male dieser Behandlungsweise, welche wir auf jedem folgenden Punkte wiederfinden, in der man immer die Steuer an sich mit der Form der Besteuerung verwechselt. Den Zusammenhang der Steuer mit den Leistungen der Verwaltung haben wir nirgends erkannt.

II. Die Besteuerung der Pflanzennahrung. Die Accise (Thor-), die Mahl- und die Klassensteuer.

Es darf uns daher nicht wundern, wenn gerade bei der Pflanzennahrung die Grundsätze über die Besteuerung weit auseinandergehen. Zu den Gründen gegen diese Steuer an sich sind dann diejenigen hinzugetreten, welche durch die Natur der Besteuerung hervorgerufen werden, indem die letztern durch die Erhebungsformen leicht mehr Unbequemlichkeiten und Kosten erzeugen, als der Ertrag werth ist. Dadurch haben sich nun drei Systeme dieser Besteuerung herausgebildet.

Das erste ist dasjenige, welches wir die indirecte Besteuerung nennen würden. Sie besteht in der Verbindung der Grundsteuer mit dem Einfuhrzolle auf Korn und Brot, ohne daß eine weitere Besteuerung platzgriffe. Diesem Systeme gehören England — auch nach Aufhebung der alten Kornzölle — und Frankreich an. In beiden Ländern ist die Pflanzennahrung steuerfrei.

Das zweite System ist die örtliche Besteuerung der Pflanzennahrung mit ihrer Erhebung an den Thoren der geschlossenen

Städte. Der Grund dieser Besteuerung, welche das Land steuerfrei läßt, liegt darin, daß die physische Arbeit in den großen Städten einen höhern Lohn empfängt als auf dem flachen Lande. Die Erhebungsform ist die Thorsteuer; der Thorsteuertarif ist das System der Steuerobjecte, Einheiten und Füße; dieser Fuß muß sehr niedrig sein, und es ist falsch, kleine Differenzen zu beachten. Der Nachtheil dabei ist die Unmöglichkeit, die Bewohner „außer der Linie" zur Steuer heranzuziehen. Dieses System kommt in Oesterreich bei den „geschlossenen Städten" vor.

Das dritte System ist nun dasjenige, welches davon ausgeht, alle arbeitsfähigen Personen dieser Steuer zu unterziehen, und das daher, um diesen Zweck zu erreichen, zwei wesentlich verschiedene Besteuerungssysteme anwenden muß. Das erste System ist die Verbindung der Besteuerung der Fabrikation, die allerdings nur bei dem Brote stattfinden kann, mit der Absatzbesteuerung, die wir zusammen die Mahlsteuer nennen. Die Schwierigkeit, diese Besteuerung auch auf dem flachen Lande für die Production des Mehles anzuwenden, hat daneben das zweite System der Klassensteuer erzeugt, bei welcher das Steuersubject, der arbeitsfähige Mensch, an die Stelle des Objects tritt, die Einheit daher auch nicht mehr eine Maß- und Gewichtseinheit der Nahrungsmittel, sondern eine Einkommeneinheit, und der Steuerfuß ein progressiver nach der Klasse des Einkommens ist. Auf diese Weise bilden die Mahl- (und Schlacht-) Steuer und die Klassensteuer zusammen die Besteuerung der Pflanzennahrung, wobei indeß der Widerspruch entsteht, daß die theuern Pflanzennahrungen in den Städten, die der Mahlsteuer unterliegen, unbesteuert bleiben, während sie bei der Klassensteuer indirect getroffen werden. Daher hat nur die praktische Undurchführbarkeit der Klassenbesteuerung dieselbe in den Städten mit beweglicher Bevölkerung, anstatt der durch die Steuercontrole lästigen und theuern Mahl- und Schlachtsteuer nicht einführen lassen.

Die Licenses in England umfassen weder das Bäcker- noch das Fleischergewerbe. In Frankreich ist allerdings das Octroi durch das Gesetz 11 Frimaire an VII sehr unbestimmt gehalten; das Decret vom 17. Mai 1809 dagegen stellt als Objecte des Octroi auf die fünf Klassen: boissons, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux; allein selbst die strengste Octroi (Paris) hat das Brot nicht

hineingenommen, obgleich das Gesetz vom 28. April 1816 dem Conseil municipal das Recht gab, bei der Präfectur darauf anzutragen. Block, „Octroi“; Hock, „Finanzwesen Frankreichs“, S. 377. In Oesterreich haben die geschlossenen Städte das Korn, Mehl und Brot als Steuerobject aufgenommen; vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer“, S. 218. Vgl. auch Rau, §. 431. In Preußen Versuch, ursprünglich die ganze Nahrungssteuer durch die Mahlsteuer aufzubringen; die übeln Folgen und das daraus hervorgehende Mahlsteuergesetz vom 30. Mai 1820, sowie die Einrichtung der Klassensteuer von demselben Tage bei Hoffmann, „Steuern“, S. 317 fg.; kurze Angabe bei Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie“, §. 483 und 489 (er sieht nicht den Zusammenhang). Literatur darüber, namentlich in den viesziger Jahren, ebendaselbst. Vgl. auch Pfeiffer, „Steuereinnahmen“, II, 363.

B. Fleischnahrung und Fleischsteuer.

I. Die Steuer.

Die thierische Nahrung ist theuerer, aber auch kräftiger als die Pflanzennahrung. Ihre Verzehrung setzt daher einerseits einen größern Reinertrag der Arbeit voraus, andererseits erzeugt sie eine größere Arbeitskraft. Die Besteuerung des Arbeitsertrags durch die Besteuerung der thierischen Nahrung ist daher nicht blos ebenso nahe liegend, sondern auch leichter durchzuführen und verständlicher als die der Pflanzennahrung. Man hat daher auch versucht, eine Besteuerung derselben selbst da durchzuführen, wo man die Besteuerung der Pflanzennahrung aufgegeben hat, auf dem flachen Lande, und es ist gewiß, daß die Einnahmen der Staaten dieser Steuer entweder gar nicht oder nur sehr schwer entbehren können. Sie verdient außerdem wegen der großen Bedeutung ihres Objects für das körperliche Wohlbefinden der Bevölkerung besondere Beachtung.

In der That sind die Gründe gegen die Fleischbesteuerung sehr nahe liegend. Dennoch muß man sie aus denselben Motiven beibehalten, aus denen man die Pflanzennahrung besteuert; unter allen Umständen aber ist sie da festzuhalten, wo die letztere gilt, da ihr Object entschieden eine größere Steuerkraft hat. Nur muß allerdings, möge nun die Besteuerung eingerichtet sein wie

sie wolle, der Steuerfuß stets ein möglichst geringer sein, da ein hoher Steuerfuß zwar von dem Besitzenden leicht ertragen wird, aber dem Nichtbesitzenden das Fleisch ebenso leicht als ein bloßes Genußmittel erscheinen läßt, während es doch ein Nahrungsmittel sein soll. Natürlich aber ist es immer, daß, wenn man auch das Fleisch nicht besteuert, die Leistungen der Verwaltung für das Volk entweder zum Theil aufhören, zum Theil aber ausschließlich vom Kapital getragen werden müssen. Jedenfalls ist daher eine Besteuerung des Fleisches in den großen Städten am ersten motivirt, und die Fleischsteuer hat daher auch vielfach den Charakter einer Ortssteuer. Es ist nicht wahrscheinlich, daß bei der wachsenden Last der Verwaltung diese Besteuerung der bessern Arbeitskraft, für welche gerade in den Städten so viel geschieht, ganz aufhören werde, da die erstere gerade hier den Verdienst der letztern am meisten durch ihre Verwendung möglich macht.

Die Beurtheilung der Fleischsteuer ward in einem großen Theile der Literatur mit derjenigen der Brotsteuer als „Verzehrungssteuer" zusammengeworfen, so bei Lotz, Malchus, Hock u. a. Rau, §. 432, hat sie zuerst bestimmt geschieden, und Pfeiffer sich bestimmt gegen dieselbe erklärt, ohne Neues vorzubringen, II, 374. Auch hier wird schließlich alles auf die Besteuerung ankommen, die man durchaus von der Steuer trennen muß, da sie es ist, welche die letztere in der Praxis richtig oder unrichtig macht.

II. Die Besteuerung und ihr System.

Die Fleischsteuer ist nun vermöge ihres Objects viel allgemeiner als die Brotsteuer, und hier kann man daher auch schon von allgemeinen Principien für die Besteuerung selbst reden, die allerdings je nach dem geltenden Systeme wieder verschiedene Anwendung finden.

Zuerst ist hier das Object für den Unterschied der Qualität empfänglich, theils durch die feinern Fleischsorten, theils durch die Aufnahme der thierischen Producte, Butter, Milch, Käse u. s. w. Ferner richtet sich danach auch die Steuereinheit; dieselbe ist bei den Producten von Fleisch und Vieh das landesübliche Gewicht und Maß; für das Fleisch selbst dagegen eine zweifache, entweder die Stückzahl oder das Gewicht. Die erste, die vor dem Schlachten

geschieht, erleichtert die Erhebung sehr; es ist wahr, daß dabei das größere Stück eine geringere Steuer für jedes Pfund zahlt, allein dieser unbedeutende Unterschied gleicht sich wieder dadurch aus, daß infolge dessen die Production des fetten Viehes eben durch die verhältnißmäßig geringere Steuer befördert wird, was am meisten dazu beiträgt, die Fleischnahrung allgemein zu machen. Die Eintheilung der Stücke nach dem Gewicht in Klassen ist durchaus geeignet, diese Wirkung noch zu erhöhen. Es scheint daher richtiger, die absolute Genauigkeit der Gewichtsverzollung der Stückzahlverzollung und ihren Vortheilen zu opfern.

Der Steuerfuß wird bestimmt nach der Steuereinheit; für seine Höhe gelten die schon ausgesprochenen Grundsätze. Der Steuerfuß bei der Stückzahl muß im Verhältniß zum Steuerfuße nach dem Gewicht auf diejenigen Theile des Thieres Rücksicht nehmen, welche nicht zur Verzehrung taugen.

Die Durchführung der Fleischsteuer hat nun große Unzuträglichkeiten, abgesehen von den Gründen gegen die Steuer an sich. Wir unterscheiden hier drei Systeme.

Das erste beschränkt sich auf die Ortssteuer oder Accise in den größern Städten. Es hat den Vorzug leichter Erhebung, namentlich wo Schlachthäuser sind, ferner den einer Unterscheidung im Steuerfuß nach der Qualität des Fleisches; endlich den der Besteuerung der Fleischproducte beim Eingange in die Stadt. Aber es leidet ernstlich daran, daß es das ganze flache Land steuerfrei läßt, ohne daß irgendein triftiger Grund für das letztere vorhanden wäre. Dies ist das französische System.

Das zweite System ist dasjenige, welches mit dieser Thorsteuer die Besteuerung des Fleisches auf dem Lande verbindet. Soll die letztere einen Erfolg haben, so muß sie möglichst einfach sein und die Umgehung durch einen möglichst niedrigen Steuerfuß hindern. Der sicherste Weg dafür ist eine Abfindung der Fleischergewerbe und eine Beschränkung auf die großen Hausthiere, wobei allerdings die Gründe der Zweckmäßigkeit an die Stelle des strengen Princips treten müssen. Dies ist das österreichische System.

Das dritte, preußische, System ist daneben entschieden das zweckmäßigste. Es ist eine Productionsbesteuerung des Fleischergewerbes als Schlachtsteuer nebst der Klassensteuer auf dem flachen

Lande, die mit der Brotsteuer zugleich die Fleischsteuer enthält. Nur ist die Erhebung nach dem Stück falsch; sie sollte eine Abfindung vermöge einer Repartitionssteuer sein und dafür ein möglichst niedriger Fuß gesetzt werden. Daß dabei die feinern Fleischsorten selbst bei einer Besteuerung bei den Wildhändlern u. s. w. der Steuer zum Theil entgehen, erscheint als ein leicht erträglicher Uebelstand.

England hat auch keine Besteuerung des Fleisches. — Frankreichs Fleischsteuer erscheint nur in den Octrois der Städte, natürlich je nach der Größe der Städte mit verschiedenem Umfang und verschiedenem Steuerfuß. Die Fleischbesteuerung Oesterreichs ist eigentlich nur die Organisirung der alten grundherrlichen Ortssteuer durch das Verzehrungssteuerpatent von 1829. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", I. Hptst., p. II, u. a. m. O. Man hat die Uebelstände der Fleischsteuer in Oesterreich namentlich durch das System der Abfindung wesentlich gemildert, die man nicht blos zuläßt, sondern sogar indirect befördert. Vor Ausgang jedes Verwaltungsjahres nämlich muß eine Erklärung von den Gewerbtreibenden (Fleischern u. s. w.) abgegeben werden, ob sie sich abfinden wollen oder nicht. Das weitere Verfahren dabei, was aber auch für die Getränke gilt, s. bei Dessary, §. 44 fg. Princip ist, daß solche Abfindungen nur gestattet werden, wenn sämmtliche Verkäufer sich einverstehen; alsdann tritt eine Solidarhaft ein, die besondere Rechte und Pflichten erzeugt (§. 54 fg.). Auch die Verpachtung ist zugelassen, wird aber nicht viel benutzt, ebendaselbst (§. 70 fg.). Vgl. Rau, §. 432; Malchus, §. 67. Preußens Fleischbesteuerung als Schlachtsteuer eingeführt durch Gesetz vom 30. Mai 1820; ebenso ihr Corollar, die Klassensteuer, welche neben der Brotsteuer bekanntlich auch die Fleischsteuer enthält. Vgl. vorige Note und Rau, §. 342.

C. Mineralische Nahrung; Salzsteuer.

I. Die Salzsteuer an sich.

Das Salz ist ein Gegenstand des allgemeinen Verbrauchs und steht als Nahrungsmittel in der ersten Reihe. Es hat daher die gleiche Steuerquelle mit der Pflanzennahrung; aber ebendeshalb hat das Salz an und für sich nur eine geringe Steuerkraft, die dadurch nur noch geringer wird, daß der Verbrauch des Salzes ungefähr gleich groß bei arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen

Personen ist, sodaß der Arbeitsertrag der erstern die Verbrauchssteuer der letztern mitträgt. Da nun aber das Salz ein durchaus allgemeines Bedürfniß, seine Gewinnung aber eine locale und dadurch leicht zu überwachende ist, so hat dasselbe von jeher einen höchst passenden Gegenstand der Besteuerung dargeboten und das Salz hat durch das absolute Bedürfniß nach ihm die Fähigkeit gewonnen, einen Steuerbetrag aufzubringen, der in einigen Ländern der höchste unter allen war und den man bei der Unbekanntschaft mit dem Wesen der Steuer für Steuerkraft ansah, während er nur ein Nothpreis war; und dadurch ist die Salzsteuer fast so alt als die Geschichte aller systematischen Besteuerung des Verbrauchs überhaupt. Da endlich der Verbrauch an Salz für jedes Individuum ohne Rücksicht auf die Größe seiner Einnahme fast gleich ist, so ist die Salzsteuer von jeher als eine auf die persönliche Arbeit und ihren Ertrag gelegte Steuer erschienen; denn auch die rein persönliche Arbeit ist der Regel nach für alle wesentlich gleich. Die Salzsteuer hat daher unter den Verbrauchssteuern von jeher eine sehr wichtige Stellung eingenommen, die um so bedeutsamer ist, als sie zum Theil eng mit der Entwickelung des organischen Finanzwesens unserer Zeit zusammenhängt.

In der zweiten großen Epoche des germanisch-europäischen Finanzwesens nämlich, der ständischen Epoche, war zwar das Kapital für die Staatsgewalt besteuert; der Arbeitserwerb der kapitallosen Klasse, deren größter Theil grundhörig war, unterlag dagegen ebenso wenig einer Besteuerung als der der Besitzenden. Eine Verzehrungs- oder Verbrauchssteuer einzuführen, gestatteten die staatlichen Vorrechte der Grundherren nicht. Um die Besteuerung der Arbeit durch die Besteuerung des Verbrauchs möglich zu machen, mußte das Königthum daher diese Besteuerung, die es auf kein Recht basiren konnte, an einen Gegenstand knüpfen, von dessen Verkaufspreise es indirect eine Steuer einhob. Dieser Gegenstand war das Salz. Das Salz trat ursprünglich als Bergwerksproduct auf. Der Staat erklärte sich für den Eigenthümer der Bergwerke, und der Bergwerksbetrieb ward als Regal unter den Staat gestellt. Damit gewann der Staat als Eigenthümer des Products desselben das Recht, dieses Product zu einem Monopolpreise zu verkaufen, der neben den Gestehungskosten einen Betrag enthielt, welcher der Form nach ein Monopolgewinn, dem

Inhalte nach aber eine Steuer auf den Gesammtverbrauch des Landes an Salz war. So entstand die Salzsteuer in den Ländern, in denen das Salz durch den Bergbau gewonnen wird. Als sie vorhanden war, dehnte das Zusammenwirken der Natur der Sache und des Bestrebens, ein allgemeines System der Verbrauchssteuer einzuführen, dieses Princip der Regalität des Salzbergbaus auf die Salzgewinnung überhaupt aus, und das Kochsalz ward ein ganz allgemeines Regal, um es vermöge der Regalität besteuern zu können. Freilich waren Form und Maß dieser auf der Regalität beruhenden Salzsteuer sehr verschieden nach Zeiten und Ländern; die Leichtigkeit, das Einkommen der Staatsgewalt durch sie zu erhöhen, verleitete zwar theils zu unzweckmäßigen, theils zu gewaltthätigen Maßregeln; aber die Salzsteuer blieb im großen und ganzen die Hauptform der allgemeinen und staatlichen Besteuerung des Verbrauchs und in ihm der physischen Arbeit und ihres Ertrags.

Die neuere Gestaltung des öffentlichen Rechts ist nun in einer zwar indirecten, aber dennoch leicht verständlichen Weise für die Salzsteuer entscheidend geworden.

Die Höhe der frühern Salzsteuer beruhte nämlich, wie gesagt, darauf, daß sie fast die einzige staatliche Verbrauchssteuer war. Als nun das grundherrliche Verbrauchssteuerrecht mit dem Anfange dieses Jahrhunderts aufhörte und ein staatliches Verbrauchssteuersystem an die Stelle desselben trat, konnte die Verbrauchssteuer auf Salz einerseits des Vorwandes entbehren, als ob sie ihre Berechtigung in der angeblichen Regalität des Salzes suche, andererseits konnte sie jetzt vollkommen rationell in Princip und Durchführung eingerichtet werden. Und damit nun entstand die Frage nach der staatswirthschaftlichen und andererseits finanziellen Berechtigung der Steuer auf das Salz, die noch gegenwärtig nicht ganz entschieden ist. Allerdings hat nun bei dem steigenden Bedürfniß der Finanzen der hohe Ertrag der Salzsteuer mannichfach das klare Urtheil verwirrt; allein im großen und ganzen läßt sich nicht leugnen, daß die Salzsteuer in ihrer gegenwärtigen Höhe von der Wissenschaft entschieden verurtheilt wird und daß es sich im Grunde nur noch darum handelt, sie durch eine andere Steuer zu ersetzen, da jene anerkanntermaßen gerade im umgekehrten Verhältniß zur Erwerbsfähigkeit der Arbeitskraft steht, welche sie ernährt

— je unproductiver und roher die letztere ist, je höher ist die Salzsteuer und umgekehrt. Dazu kommt, daß die Salzsteuer auf das zur landwirthschaftlichen und gewerblichen Production verwendete Salz im directen, unlösbaren Widerspruche steht mit der völligen Steuerfreiheit anderer Productionsstoffe, wie Baumwolle, Seide, Wolle u. s. w., und daß die Erhebungskosten der Salzsteuer immer sehr bedeutend sind. Natürlich vermindern sich diese Uebelstände, wenn der Salzsteuerfuß sich verändert, aber verschwinden können sie nicht. Die Salzsteuer ist daher derjenige Theil der indirecten Steuer, der durch das Zusammenwirken aller dieser Momente für und wider die wechselvollste Geschichte von allen gehabt hat und der auch in diesem Augenblicke noch unter direct entgegenstehenden Principien steht, von der völligen Steuerfreiheit des Salzes bis zur höchsten Monopolsbesteuerung; allerdings aber mit entschiedener Tendenz, die erstere herzustellen.

Daraus nun ergibt sich die weitere Frage, ob, wenn man unzweifelhaft die hohe Steuer auf Salz verurtheilen muß, jede Steuer auf Salz wegfallen soll. Wir können das letztere ebenso wenig billigen, als aus den angeführten Gründen das gänzliche Wegfallen der Brot- und Fleischsteuer. Aber wir sind zu der Ueberzeugung gelangt, daß die einzige rationelle Form der Salzsteuer unter völliger Freiheit der Salzproduction die Erhöhung oder Einführung der Klassensteuer ist, die bei den geschlossenen Städten durch die Thorsteuer ersetzt werden muß. Dabei ist aber festzuhalten, daß der bisherige hohe Steuerfuß für Salz ein absolut falscher ist, und daß der Klassensteuerfuß für das Salz nur ein sehr niederer sein darf, wie für jedes eigentliche Nahrungsmittel.

Bei diesem tiefen Widerspruche der Anschauungen wird nun eine nicht geringere Verschiedenheit in der positiven Gesetzgebung nicht wunder nehmen.

Der Grund, weshalb gerade die Salzsteuer trotz ihrer geradezu unvernünftigen Höhe doch verhältnißmäßig wenig Gegenstand der Discussion gewesen ist, beruht einerseits auf der großen Wichtigkeit dieser Steuer für die Finanzen, andererseits auf dem Gedanken, daß sie eigentlich gar keine Steuer, sondern ein „Regal" sei. Hat doch Rau sie geradezu als Regal behandelt, II, §. 189. Selbst Lotz, „Staatswirthschaft", III, 364, wagt sie nicht recht anzugreifen.

Malchus ist, „Finanzwissenschaft", VI, §. 69, sogar für das Monopol. Unsere erste Auflage hat gleichfalls sehr mit Unrecht diesen Standpunkt vertheidigt. Dagegen hat Pfeiffer, „Steueinnahme", II, 381 fg., die Salzsteuer gänzlich verworfen, was auch nicht richtig ist, während andere, wie Umpfenbach und Hock, gar nichts zu sagen wissen.

II. Die Besteuerungsarten des Salzes.

Die Besteuerungsarten des Salzes werden nun vor allen Dingen beherrscht von dem allgemeinen Princip, von welchem die Salzsteuer ausgeht. Man kann nun in dieser Beziehung drei Principien aufstellen, und dem entsprechend gibt es auch drei Grundformen für die Salzsteuer. Die erste betrachtet das Salz nur als ein an und für sich nothwendiges Element der Verzehrung einerseits und der Industrie andererseits, das eben deshalb auch gar keine selbständige Steuerkraft besitzt und mithin nur in den übrigen Steuern besteuert werden muß. Diese Auffassung schließt daher die Salzbesteuerung überhaupt aus. Die zweite geht davon aus, daß das Salz ein Artikel der Verzehrung sei und daher einer Verzehrungssteuer nach Analogie der übrigen Gegenstände unterworfen werden müsse; sie enthält daher ein eigenthümliches System der Salzsteuer. Die dritte endlich legt den Begriff des Regals zu Grunde, läßt damit auch die Grundsätze der Besteuerung in den Hintergrund treten und belegt das Salz, statt mit einer Steuer, mit einer Abgabe, welche consequent durch ein Monopol erhoben wird. Der erste dieser Standpunkte gehört England, der zweite Frankreich und jetzt auch Preußen, der dritte Oesterreich und Preußen bis auf die neueste Zeit. Eben dadurch erklärt sich auch der hohe Steuerfuß, der auf das Salz bisher gelegt worden ist, und dessen Beseitigung ebenso sehr von der Theorie wie von der Praxis gefordert wird.

A. Steuerfreiheit des Salzes. England.

England ist erst nach langen Kämpfen dahin gelangt, die Abgabe vom Salz, die seit der Mitte des 17. Jahrhunderts eingeführt war, aufzuheben. Diese Steuer, anfangs unbedeutend, hatte sich im Anfange dieses Jahrhunderts bis auf den dreißigfachen

Betrag des Salzwerthes gehoben. Die Herabsetzung beginnt seit 1822; als sich infolge dessen namentlich die Heringsfischerei verdoppelte und das Salz zu einem fast jährlich an Bedeutung wachsenden Factor auch der Leinen- und Baumwollenindustrie wurde, griff das bessere Verständniß durch und im Jahre 1825 wurde jede Abgabe auf Salz aufgehoben, freilich nicht im Namen der Consumtion, sondern im Namen der industriellen Production. Es ist von da an Sache der Einkommensteuer gewesen, diesen Steuerbetrag wieder einzubringen.

B. Salzconsumtionssteuer. Frankreich.

Die Salzbesteuerung Frankreichs war bis zur Revolution ganz auf das Princip der Regalität gebaut, und die Salzsteuer (gabelle du sel) bildete eine der furchtbarsten Lasten für die Bevölkerung. Daher schon im Jahre 1789 ein heftiger Angriff auf diese Steuer; dieselbe ward durch eine Reihe von Decreten successive ganz beseitigt und das Salz war bis zum Jahre 1806 ganz steuerfrei. Dann aber führte Napoleon I. durch Gesetz vom 26. April 1806 die Besteuerung des Salzes wieder ein und zwar wesentlich auf der Grundlage, die noch jetzt gilt, als Productionsbesteuerung. Die Production des Salzes wird sowol bei Seesalz als bei Bergsalz unter Genehmigung ganz der Industrie überlassen, jedoch wird dieselbe zum Zwecke der Besteuerung auf das strengste überwacht. Jede Fabrik wird mit einer Mauer umgeben, die Quantität gehörig notirt und bei dem Ausgange des Salzes in den Verkehr mit der Steuer belastet, die übrigens nicht sehr hoch ist (vor 1848 30 C. per Kilogramm, seit Gesetz vom 28. Dec. 1848 10 C.). Dabei wurde das Salz für Fischerei ganz freigegeben, das Salz für Industrie und Landwirthschaft geringer besteuert und seit dem 19. März 1852 ein Droit proportionnel für das Salz zur Sodaerzeugung bestimmt. Trotzdem ist die Besteuerung durch die Ueberwachung noch sehr lästig und kostspielig für die Finanzen, und nichts wäre leichter, als sie durch eine Erhöhung der Contribution personnelle zu ersetzen. Natürlich steht dieser Steuer ein Zoll auf das eingeführte Salz zur Seite, der einen mehr als doppelten Steuerfuß enthält (25 C. per Kilogramm) und dadurch eine sehr ungleichmäßige Besteuerung erzeugt.

C. Das Salzmonopol. Deutschland.

Die deutschen Staaten haben sich nun nur zum Theil von dem Standpunkte des Regals des Salzes losmachen können und daher noch immer die Besteuerung desselben als Monopol vielfach beibehalten, so schädlich dasselbe auch wirkt und so tief auch sein Widerspruch mit der Natur der Sache ist. Erst in der neuesten Zeit hat das Auftreten der großen Industrie diesen Standpunkt wenigstens in Preußen überwunden und die Productionssteuer an die Stelle des Monopols und seiner Besteuerung eintreten lassen, während Oesterreich noch immer am Monopol festhält. Wir glauben daher die Grundsätze des Monopols hier charakterisiren zu sollen.

Die Besteuerung des Salzverbrauchs durch das Finanzmonopol des Salzverkaufs geschieht nun, indem der Staat sich ausschließlich das Recht vorbehält, das Salz zu verkaufen. Das Steuerobject ist dann die Gewichtseinheit des Salzes; der Steuerfuß ist derjenige Betrag des Verkaufspreises jeder Gewichtseinheit, der die Gestehungskosten desselben und den regelmäßigen Unternehmungsgewinn übertrifft; die Steuererhebung geschieht einfach durch die Zahlung des Verkaufspreises, der den Steuerbetrag jedes verkauften Quantums mit enthält. Die ganze Besteuerung ist daher die einfachste Form, in der überhaupt eine Steuer erhoben werden kann.

Indessen hat dieselbe dennoch gewisse Voraussetzungen und gewisse Modalitäten der Ausführung, die eine besondere Hervorhebung fordern.

Die erste und unbedingte Voraussetzung liegt schon im Wesen des Monopols: Verbot des Verkaufs durch jeden andern als die Monopolverwaltung, und zwar selbst für das unversteuerte Fabrikationssalz.

Die zweite Voraussetzung ist das Verbot der Fabrikation des Salzes durch Privatindustrie. Dies ist jedoch nur da absolut, wo der Staat genügendes Salz für den Bedarf zu gewinnen im Stande ist, ohne den Gestehungspreis desselben zu hoch zu steigern. Wo dies nicht der Fall ist, ist kein Grund, die Privatproduction zu verbieten, nur muß sie ihr Product dem Staate als alleinigem Käufer gegen angemessene Preise übergeben. Wo

der Staat dagegen dem Bedarfe vollkommen und zu genügenden Preisen entspricht, ist kein Grund vorhanden, durch Zulassung einzelner, jedenfalls höchst unbedeutender Unternehmungen das ganze System der Besteuerung zu stören.

Die dritte Voraussetzung ist das absolute Verbot der Privateinfuhr fremden Salzes, das keiner weitern Erklärung bedarf.

Die vierte Voraussetzung ist die regelmäßige Versorgung der ganzen Bevölkerung mit Salz, die durch eine systematische Verwaltung sehr leicht ist.

Die fünfte Voraussetzung endlich ist die Befreiung des der Industrie und nicht dem persönlichen Verbrauche dienenden Salzes von jeder Verbrauchssteuer durch Verkauf zu den Gestehungskosten, die der Staat hat, inclusive seines regelmäßigen Gewinns und der Bergbausteuer.

Die Ausführung der Besteuerung durch das Monopol ist einfach. Es gibt dabei nur zwei Systeme, und die Entscheidung ist nicht schwer.

Entweder kann der Staat nämlich den Einzelverkauf selbst übernehmen, was aber nicht wohl thunlich ist, da die Quantitäten des Einzelverbrauchs zu unbedeutend sind, um an den meisten Oertlichkeiten ein eigenes Geschäft darauf zu gründen.

Oder er verkauft im großen und überläßt es dem Großhandel, den Vertrieb im einzelnen zu besorgen. Er hat dabei den Vortheil, eine große Verrechnung zu ersparen, und indem er den Verkauf im großen der Concurrenz freigibt, sichert er dem Publikum die Folgen der letztern, den möglichst billigen Preis innerhalb des Betrags, den die Steuer ausmacht. Nur muß er dabei zwei durchgreifende Maßregeln festhalten: erstens den Käufern die Pflicht zur regelmäßigen Versorgung der Bevölkerung auferlegen; zweitens einen höchsten Preis für den Einzelverkauf vorschreiben, damit das Monopol von dem Großhandel nicht ausgebeutet werde.

Dabei ist es dann gleichgültig, ob das Salz vom Staate selbst producirt oder von ihm importirt ist.

Der einzig haltbare Grund für das Monopol wäre nun allerdings der, daß der Staat da, wo nur wenig Salz ist, dasselbe producirt, um die Ausbeutung des Consumenten damit zu verhindern. Allein offenbar konnte das nur gelten, wo der Ver-

kehr durch Concurrenz diese Ausbeutung nicht schon selbst hinreichend beseitigt. Uebrigens war diese Fürsorge nie der Standpunkt der Monopole. Es ist außerdem kein Zweifel, daß der Staat auch hier theuerer producirt als der Private, und daß daher auch von diesem Standpunkte aus das Monopol verwerflich ist. Wir sehen daher in der That das Monopol nur vom Gesichtspunkte der Steuer festgehalten und hier muß man sagen, daß allerdings ein hoher Steuerfuß nur durch das Monopol durchführbar, aber an und für sich verderblich ist, während ein niederer des Monopols durchaus nicht bedarf und die Fabrikationssteuer den Uebelstand hat, daß die in ihr gegebene gleiche Steuer für alle zu einer ungleichen Besteuerung wird. Das Einfachste ist daher die Aufbringung der Summe durch die Klassensteuer in Verbindung mit der Thorsteuer, wo dieselbe ausführbar ist.

Ueber Englands frühere Salzaccise vgl. Vocke, „Britische „Steuern“ 385 fg. Die französische Salzsteuer (Gabelle du sel), früher die Taille du Roi genannt, ward mit solcher Strenge bewacht, daß jährlich gegen 300 Personen zu den Galeren wegen Uebertretung des Monopols verdammt wurden und 17—1800 Sträflinge beständig vorhanden waren; bei Hock, „Finanzwissenschaft Frankreichs“, S. 328 fg. — Das Salzmonopol in Oesterreich: Zoll- und Monopolordnung vom 11. Juli 1835. Genaue Darstellung bei Konopasek und Mor, „Finanzgesetzkunde“, II, 325 fg. Bis 1829 hatte sich der Staat neben dem Großhandel auch den Kleinhandel vorbehalten; dann wurde der Handel freigegeben und der Staat behielt sich nur die eigene Production vor; nur Ausnahme beim Meersalze. Besteuerung also durch Bestimmung des Verkaufspreises an den Großhandel. Die Kosten betragen ca. ein Fünftel der Steuer. Herabsetzung des Salzpreises für chemisch-technische Zwecke 1 Fl. 20 Kr. für Sudsalz, 25 Kr. für Steinsalz, 32 Kr. für Seesalz (Verordnung vom 15. Juni 1851) und Ermäßigung bei landwirthschaftlichen Zwecken. Ueber den frühern Ertrag vgl. Springer, „Statistik“, und Tengoborski, „Finanzen Oesterreichs“ (Wien 1845), S. 215 fg.

Preußens früheres Salzmonopol: theils mit eigener Production, theils mit Ankauf fremden Salzes. Der Verdienst beim Verkauf oder die Steuereinnahme ist zwischen 60—70 Proc. der Roheinnahme. Für chemische und technische Zwecke ermäßigt (Cabinetsordre vom 21. Juni 1838). In den Grenzgebieten, wo der Schmuggelhandel zu befürchten ist, galt die Salzconscription oder der Salzzwang. Nach Hoffmann, „Steuern“, S. 246 fg. betrug der Verkaufspreis, also das Salzbedürfniß, das Dreihundertfache der Productionskosten! Oesfeld, S. 122. Das

Hauptgesetz vom 17. Jan. 1820, Princip: gleiche Salzpreise im ganzen Lande. Vgl. über die neuen Ergebnisse Franz, „Preußischer Staat", S. 138 und 597. Besonders Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, 486. — Ueber einzelne andere deutsche Staaten Rau, I, 180 fg.

D. Die Besteuerung der Getränke.

I. Die Getränkesteuer im allgemeinen und die Elemente ihrer Geschichte.

Die Getränke — geistige — können nicht als absolute Nahrungsmittel gelten. Sie ernähren, aber sie verbinden mit der Ernährung einen Genuß, und in dem letztern besteht vorwiegend ihre Function im wirthschaftlichen Unterhalt. Sie setzen daher nicht blos einen Ertrag der Arbeit voraus, in welchem der Reinertrag schwer oder gar nicht selbständig nachgewiesen werden kann, sondern sie bedingen einen Ueberschuß über den Bedarf der eigentlichen Nahrungsmittel, und ebendadurch erscheint ihre Besteuerung als die nächstliegende Form der Besteuerung des Reinertrags aus der persönlichen Arbeit.

Sie sind daher auch fast allenthalben das historisch erste Object der Verbrauchssteuern gewesen, und es ist nicht ohne Interesse, zu sehen, wie sich hier allmählich das Princip, nicht das Kapital, sondern eben die Arbeit in ihrem Verbrauche zu besteuern, entwickelt hat.

Man muß, wenn man diese Steuer im ganzen auffaßt, zwei große Epochen derselben unterscheiden, die in jeder Beziehung verschiedene Grundlagen und Systeme haben.

Die erste Epoche nennen wir die der örtlichen Besteuerung der Getränke. Sie ist von großem historischen Interesse, weil sie mit dem Entstehen der Selbständigkeit der Städte und ihrem Hinaustreten aus der Grundherrlichkeit beginnt. Wie die Städte sich gegen das flache Land abschließen, belegen sie namentlich und zuerst den vom Lande eingeführten Wein neben dem Fleisch mit einer Thorsteuer, die nun ihre Haupteinnahme bildet. Diesem Beispiele ahmen denn die Grundherren nach und beginnen nun innerhalb ihrer Grundherrschaften gleichfalls den Wein, dann

auch den Branntwein und das Bier mit Abgaben zu belegen, die theils als Productions-, theils als Absatzsteuer erscheinen. Alle diese Steuern sind daher ursprünglich örtliche, und Begriff und Recht der Regalität haben nie auf sie angewendet werden können. Alle Staaten Europas — mit Ausnahme Englands, das keine Grundherrlichkeit kannte — bedecken sich daher zuletzt mit ebenso viel kleinen Steuerkreisen für Getränke (und Fleisch) als es selbständige Grundherrlichkeiten gibt; diese Steuer geht die neuentstehende Regierung noch gar nichts an; in Deutschland hat sie je nach dem Orte oft sehr verschiedene Namen, in Frankreich umfaßt man sie mit der gemeinsamen Bezeichnung der „Taille", welche dem Grundherrn gehört, gegenüber der „Aide", welche dem Könige zufällt; die Objecte sind dabei verschmolzen, ebenso die Steuereinheit und der Steuerfuß; das Uebelste aber ist, daß die Verwendung dieser Steuer ganz dem Grundherrn zusteht, und daß sie trotz ihrer höchst drückenden Höhe von gar keinem allgemeinen Gesetze geregelt und von keiner Behörde controlirt wird. Es ist die rohe, grundherrliche Epoche der Getränkesteuer.

So wie nun mit dem 19. Jahrhundert die Verfassungen das gleiche Recht aller Einzelnen vertreten, erscheint auch zum Theil die feudale Verwaltung in unlösbaren Widerspruch mit den neuen Principien. Einerseits soll jetzt jeder Einzelne nur noch auf Grundlage eines Gesetzes Steuern zahlen; andererseits erscheint die Steuerfreiheit, welche natürlich der Grundherr gegenüber seinen Hintersassen genießt, im Widerspruch zum Princip der allgemeinen staatsbürgerlichen Gleichheit. Die vollständigste Umgestaltung dieser Steuer ist daher eine unabweisbare Forderung der neuen Zeit, und damit beginnt die zweite Epoche der Getränkesteuer.

Diese nun beruht, bei großer Verschiedenheit in allen einzelnen Punkten der Besteuerung, zuletzt doch auf denselben Grundsätzen in allen Ländern Europas, und leidet allenthalben an denselben Mängeln, die wieder gemeinschaftlich aus der historischen Gestalt der Steuer selbst hervorgehen. Die Getränkesteuer wird allenthalben als die Hauptform der Verzehrungssteuer angesehen, und man hält an der traditionellen Vorstellung fest, daß sie die Aufgabe hat, den wesentlichsten Theil an dem indirecten Steuerertrage zu leisten. Daraus entsteht die gleichmäßig in allen

Staaten vorherrschende Tendenz, den Steuerfuß so hoch als möglich zu setzen; zugleich aber erkennt man deutlich den Gedanken, durch die Steuer selbst dem Einzelnen eine Prämie auf seine Mäßigkeit zu gewähren. Daraus geht das System der Steuer auf die Getränke hervor. Dasselbe hat für alle Arten drei Grundformen, die alle drei gleichzeitig angewendet werden und dadurch den Steuerbetrag per Einheit zu einem sehr hohen machen. Diese Grundformen sind die Productions- oder Fabrikationssteuer, die Absatzsteuer, mit der die Thorsteuer verbunden ist, und der Zoll. Nun aber sind die drei Getränke, um welche es sich handelt, so verschiedener Natur, daß keine dieser Steuern für alle ganz gleiche Formen und ganz gleichen Steuerfuß haben kann. Vielmehr empfängt jedes derselben seine eigene Besteuerung, und danach muß sich die Darstellung richten.

Es ist wol nur aus der angeführten historischen Entwickelung der Getränkesteuern zu erklären, daß sie fast gar kein Gegenstand einer speciellen Beurtheilung in der Finanzwissenschaft geworden sind, obgleich sie den Kern der ganzen Verzehrungssteuer bilden. Das Gewöhnliche ist, daß man sie ganz mit der indirecten Steuer zusammenwirft und mit einem und demselben Urtheile alle zugleich umfaßt, so verkehrt dies auch ist. Vgl. Jakob §. 1120—35; Malchus, II, §. 68; Hock, „Abgaben und Schulden", S. 176—179, selbst Rau, II, §. 433. Nur Lotz hat den Gegenstand etwas eingehender behandelt, „Staatswirthschaft", III, S. 366. Pfeiffer hat mit Umpfenbach gemein, daß beide zwar über die einzelnen Getränkesteuern reden, aber nicht über das Gemeinsame in denselben. Die einzelnen Steuern sind dagegen genauer dargestellt (s. unten). Sogar Hoffmann hat in seiner „Lehre von den Steuern", S. 261 fg. sich auf keine allgemeine Beurtheilung derselben eingelassen. Man hat sie einfach als Thatsache angenommen und als Thatsache beurtheilt. Die Folge ist der fast gänzliche Mangel an wissenschaftlicher Behandlung in der Finanzwissenschaft und an Einheit in Steuerfuß und Steuerumlegung in der Praxis. Hier ist unserer Ueberzeugung nach noch eine große Aufgabe zu lösen. Ihre Voraussetzung aber ist nun eine noch gänzlich fehlende Zusammenstellung der positiven Besteuerung aller einzelnen Getränksteuern, namentlich in dem für die positive Steuergesetzgebung überhaupt unbekanntesten Lande, unserm Deutschland mit all seinen Lehrern der Finanzwissenschaft.

II. Weinsteuer.

Mag man den Wein als Nahrungsmittel ansehen oder nicht, gewiß ist, daß er kein absolutes Nahrungsmittel ist, sondern als Genußmittel selbst in weinbauenden Ländern gilt. Der Mangel, ja selbst das vollständige Wegfallen des Weingenusses, hat durchaus keinen nachtheiligen Einfluß auf die Arbeitskraft. Die Steuerquelle bei der Besteuerung des Weins ist daher nicht, wie bei den Gegenständen der Verzehrung, der mechanische Arbeitslohn, sondern der in dem Arbeitslohn enthaltene freie Reinertrag, und die Steuerkraft besteht in der Höhe dieses Reinertrags, der mithin steigt, wenn bei gleichem Lohne der Preis der Verzehrungsmittel sinkt, und umgekehrt sinkt, wenn dieser steigt. Auf diesem Princip beruht die Weinsteuer, zu welcher der Most und der Cider als untergeordnete Objecte hinzugehören.

Die Weinsteuer ist daher die älteste Getränkesteuer; jedoch erscheint sie anfangs nur als städtische Thorsteuer, geht von der Besteuerung des Weinconsums auf die Landgemeinden über und wird mit dem 19. Jahrhundert in die allgemeine Verzehrungssteuer aufgenommen. Damit tritt die Nothwendigkeit ein, sich über die Principien derselben einig zu werden. Dieselben sind gerade bei dieser Steuer einfach.

Der Wein als landwirthschaftliches Product entsteht an so vielen Orten und seine Production ist so schwer zu controliren, daß die Anlegung der Productionssteuer nur in Einer Weise, nämlich durch Aufnahme der Weingärten in die Katastrirung und Klassificirung des Grundkatasters, thunlich ist. Die Grundsteuer für Weinbau hat den großen Vortheil, daß sie die Unterscheidung von gutem und schlechtem Wein für die Besteuerung zuläßt und daher einen Steuerfuß der Qualität möglich macht, womit die Weinsteuer der Branntwein- und Biersteuer gleichgestellt wird. Allein sie reicht nicht aus, die Steuerkraft des Weins zu erschöpfen, da die Culturbehandlung in der That den zweiten Theil der Weinproduction bildet. Es ist daher an sich ganz rationell, daß der Wein der Absatzsteuer unterworfen werde. Auf diesem Punkte aber beginnt die Schwierigkeit, durch die Besteuerung den Verkehr mit Wein nicht zu sehr zu hemmen, verbunden mit dem Reiz, den die Möglichkeit einer sehr hohen Steuereinnahme bietet.

Daher kommt es, daß fast jedes Land sein eigenes System der Weinsteuer hat, und daß deshalb auch der Weinsteuerfuß ein sehr verschiedener ist, sodaß man nur schwer eine Parallele ziehen kann. Die geltenden Systeme sind folgende:

Die Länder ohne eigene Weinproduction besteuern den Wein durch den Zoll, und daneben meist durch eine Gewerbesteuer der Wirthe, welche neben der Gewerbesteuer zugleich ein Element der indirecten Besteuerung enthält, ohne daß man dies letztere scharf scheiden könnte. Durchgehend ist hier der Steuerfuß geringer als in den weinproducirenden Ländern. Dahin gehören England und die nördlichen Staaten.

Das französische System hat keine Productionssteuer vom Wein, sondern enthält ein System der Absatzsteuer, das ebenso lästig für den Verkehr ist, als dadurch, daß sie mit der mehrfachen Besteuerung desselben Objects eine so große Höhe empfängt, daß es kaum eine andere härtere Steuer in Frankreich gibt. Die Elemente dieses Systems sind sehr einfach; es ist aber gerade die Ausführung, welche dieselbe so empfindlich macht. Die erste Besteuerung ist die des Großverkehrs; Object: der Wein in größern Quantitäten, wie er die großen Weinlager verläßt und in den Handel tritt; das ist das Droit de circulation. Die zweite Besteuerung ist die Kellersteuer; der Wein in dem Augenblick, wo er, nachdem er durch das Droit de circulation besteuert, in den Keller der Schankwirthe eingelegt ist, jetzt zum wirklichen Consum in den Kleinverkehr kommt. Das ist das Droit de détail. Die dritte Besteuerung entsteht da, wo der Wein nunmehr aus den Weinbergen in die Stadt über 4000 Einwohner kommt; hier zahlt derselbe das Droit d'entrée und zwar mit steigendem Steuerfuß. Die vierte und letzte ist das Octroi oder die Thorsteuer, welche von den mit Octroi beliehenen Gemeinden am Thore auferlegt und für die Finanzen der Gemeinde erhoben wird. Die beiden letzten Steuern können auch in Eine Steuer zusammengefaßt werden, in welchem Falle sie das Droit unique heißen; in Paris führt dieselbe den Namen Droit de remplacement. Es ist dabei wohl zu bemerken, daß diese Besteuerungen zugleich alle gebrannten Wässer betreffen, während das Bier davon ausgenommen ist. Das höchst künstliche System ist nun, abgesehen von dem hohen Steuerbetrage der dabei heraus-

kommt, für den ganzen Verkehr höchst schädlich und vielleicht mit dem Droit d'enregistrement der verkehrteste Theil des ganzen französischen Steuersystems.

Die deutschen Weinsteuersysteme sind dem gegenüber wesentlich einfacherer Natur und scheiden sich wenigstens dem Princip nach in zwei Klassen: die directe Besteuerung durch den speciellen Grundsteuerfuß der Weinberge, und die indirecte durch die Besteuerung des Consums im Kleinverkaufe. Preußen hat das erste dieser Elemente am rationellsten entwickelt, indem es die Klassificirung der Weinberge nach ihrer Güte dem Grundsteuerfuße zu Grunde legt; Oesterreich dagegen hat zwar diese Grundbesteuerung nicht aufgenommen, dagegen hat es das Princip der Abfindung statt der Einzelbesteuerung für die Wirthe eingeführt und in aller Weise gefördert, während natürlich die Thorsteuer noch überall besteht. Eine Verbindung dieser beiden Systeme würde ohne Zweifel die rationellste Weinsteuer ergeben.

Eine ganz andere Natur hat die Branntweinbesteuerung.

Ueber England vgl. Vocke, a. a. O. unter „Zölle"; das Verfahren in Frankreich bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 360 fg. Einführung der Steuer als integrirender Theil der Droits réunis; Hauptgesetz vom 28. April 1816 nebst vielen, jedoch meist nur den Fuß und das Verfahren, nicht aber das Princip betreffenden Vorschriften. Die preußische Weinsteuer ist durch Gesetz vom 25. Sept. 1820 im wesentlichen geordnet und wenig geändert, kurz bei Rönne, „Staatsrecht", II, §. 488. Die österreichische beruht auf dem Verzehrungssteuergesetz von 1829. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", an mehrern Orten, sehr klar über das Verfahren, sehr unklar über das System und ohne alles Verständniß für das Princip. Andere Besteuerungsformen bei Rau und Pfeiffer, a. a. O.

III. Die Branntweinsteuer.

Die Branntweinsteuer ist zwar jünger wie die Weinsteuer; sie hat aber auch von Anfang an einen andern Charakter. Niemals hat man den Branntwein als ein Nahrungsmittel angesehen; von jeher hat man in ihm den Feind des Weines und des Bieres erkannt; immer ist er den Regierungen, und mit gutem Rechte, als eine Gefahr für die sittlichen und physischen Zustände der niedern Klassen erschienen, und stets hat man daher die Pro-

duction des Branntweins als etwas angesehen, auf das man bei der Besteuerung wenig Rücksicht zu nehmen habe. Daher ist die Steuer auf alle gebrannten Flüssigkeiten von jeher eine hohe gewesen; ja man hat die Steuer sogar als eine Verwaltungsmaßregel betrachtet, um den Consum desselben so viel als möglich zu verhindern und an seine Stelle den Consum von Wein und Bier zu setzen. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, daß dies nichts nützt; allein der allgemeine Standpunkt ist trotzdem geblieben und der Branntwein principiell als das höchstbesteuerte Getränk festgehalten.

Daraus nun hat sich in den einzelnen Ländern ein System entwickelt, das diese Steuer durch Anwendung aller Steuerformen zu ihrer gegenwärtigen Höhe erhoben hat. Man besteuert allenthalben den Branntwein einerseits mit einem hohen Zollsatze, dann mit einer Productionssteuer, dann mit der Absatzsteuer und der Thorsteuer. Die Systeme sind dabei gleichartig in dem an sich richtigen Princip, neben der Quantität auch die Qualität zu messen, indem der Grad des Spiritusgehalts als zweiter Factor für die Bestimmung der Steuereinheit gilt; dagegen besteht die Verschiedenheit der Besteuerungen namentlich in der Messung der Productionsmittel. Hier ist nun ein eigenthümlicher Kampf zwischen Steuer und Production, indem die erstere die letztere zu den möglichst einträglichsten Verfahrungsarten gezwungen hat, während, sowie dies geschah, die erstere sofort wieder der letztern gefolgt ist. Die Systeme, die sich daraus ergeben haben, sind im wesentlichen folgende.

Die Branntweinsteuer in England ist am Ende des 17. Jahrhunderts entstanden; sie war im Anfange sehr niedrig und reine Besteuerung des Products nach Maßeinheit (Galloon). Im 18. Jahrhundert tritt eine allmähliche Steigerung ein; Ende des 18. Jahrhunderts Eintreten der Blasensteuer neben der Productionssteuer; zunehmende Defraudation und trotz der Höhe der Steuer zunehmender Verbrauch; dann Aufheben der Blasensteuer, weil sie die großen Unternehmungen bevorzugt und Herstellung der einfachen Productenbesteuerung nach der alten Maßeinheit des Gallons (8 Schill. als Steuerfuß). Daneben die einfachste Absatzbesteuerung in den Licenzabgaben der Schenkwirthe und hoher Zoll für die Einfuhr.

Das französische System ist ein wesentlich anderes. Allerdings beginnt dasselbe mit einer Besteuerung der Production (20 Frs. pro Hectoliter auf die Blase) im Jahre 1808 nebst den Absatzsteuern; im Jahre 1810 ward aber diese Besteuerung ausschließlich auf die Absatzbesteuerung reducirt und diese Besteuerung nun in einer Weise ausgedehnt, wie bei keiner andern Steuer. Der Branntwein zahlt zuerst die Circulationssteuer bei dem Hinausgehen aus dem Lager en gros; daneben die Consumtionssteuer nach dem Gesetz vom 28. April 1816, dann die Detailsteuer wie der Wein, dann die Eingangssteuer bei Städten über 4000 Einwohner und endlich die Thorsteuer, die zwar mit der letztern verbunden eingehoben wird, aber doch einen selbständigen Steuerfuß hat. Endlich ruht auf dem Branntwein noch das Droit de license für die Schenkwirthe. Der Steuerfuß ist bedeutend höher wie beim Wein und steigt nach dem Grade des Alkohols; alle Belästigungen sind daher hier potenzirt und die Steuer dadurch eine höchst drückende.

Die Besteuerung in Deutschland ist viel einfacher; ihr allgemeiner Charakter ist das Vorwiegen der Besteuerung der Production mit wechselnden Experimenten der Blasen- und Maischbesteuerung, allerdings aber verbunden mit Absatzsteuer und Thorsteuer; die Gewerbsteuer der Schenkwirthe deutet jedoch nicht eine besondere Besteuerung des Branntweins an. Die letztern Besteuerungsformen sind einfach. Da aber der Schwerpunkt des deutschen Systems in der Production liegt, so ergab sich die Nothwendigkeit, bei der Steuereinheit des Raummaßes der Destillationsapparate zugleich den Unterschied der Substanz festzuhalten und den Steuerfuß verschieden zu bestimmen, je nachdem man mehr oder weniger zuckerhaltige Substanzen zur Destillation gebraucht. Die eigentliche Bedeutung dieser Unterscheidung lag hier in dem Verhältniß zur Landwirthschaft, indem die Brennerei als eine wichtige Verwerthung einzelner landwirthschaftlicher Producte erschien und man diese landwirthschaftliche Brennerei von der industriellen zu trennen versuchte, was ohne Rücksicht auf die Substanz nicht möglich war. Der Grundsatz der Messung des Alkoholgehaltes ward dabei beibehalten und so war auch in den deutschen Staaten und analog in Oesterreich die Branntweinbesteuerung zum Theil eine sehr verwickelte geworden. Doch muß man zwei Systeme scheiden.

Das preußische, in vielen andern Staaten angenommene System beginnt mit einer Besteuerung des Branntweins überhaupt erst 1810 (Edict vom 28. Oct.) und stellt durch Edict vom 8. Febr. 1819 für die Besteuerung den Rauminhalt der Blase fest. Die darauf rasch folgende Verbesserung der Destillation zwang dann zum Uebergang auf die Steuereinheit des Maischraumes, begonnen durch Cabinetsordre vom 1. Dec. 1820, durch mehrere Vorschriften bis Cabinetsordre vom 10. Jan. 1834, mit einem wesentlichen Unterschiede des Steuerfußes für industrielle und landwirthschaftliche Brennereien (per 20 Quart 2 Sgr. und 1 Sgr. 8 Pf.), welcher später im wesentlichen beibehalten ist. Die Erhebung geschieht auf Grundlage der Anzeige des Gewerbes und der monatlichen Production der Brennerei. Das ist ohne Zweifel das einfachste System der Besteuerung des Branntweins.

Das österreichische System dagegen hält zwar den Unterschied zwischen industrieller und landwirthschaftlicher Brennerei fest, jedoch in der nicht glücklichen Form des Unterschiedes von mehligen und nicht mehligen Stoffen. Auch hier ist die Anzeige des Unternehmens und die Anmeldung der Brennerei nothwendig, welche mit großem Aufwande von amtlichen Vorschriften geordnet ist. Die Steuereinheit ist ein Raummaß des Maischbottichs (Maischsteuer). Jedoch hat das österreichische Gesetz den großen Vorzug, die ganze Besteuerung durch die Abfindung zu erleichtern, welche Gegenstand vielfacher Vorschriften und Gesetzgebungen geworden ist und um so nothwendiger erscheint, als die amtliche Controle den Betrieb in hohem Grade belästigt. Dabei ist das Princip der Rückvergütung der Steuer bei dem Export namentlich durch die geringere Besteuerung der preußischen Brennereien nothwendig und durchgeführt. Der besteuerte Branntwein unterliegt dann, gerade wie der Wein der oben dargelegten Kellersteuer und in den geschlossenen Städten noch der Thorsteuer, sodaß der Steuerfuß durch Addirung dieser Beträge ein sehr bedeutender wird.

Die englische Branntweinbesteuerung in ihrer Geschichte bei Vocke, S. 372 fg. Vgl. über die Excise des Spirits, Gneist „Englisches Verfassungsrecht", II, 783. — Die französische Besteuerung, mit vielem Raisonnement vermischt, bei Parieu, „Traité des impôts", III, 39 fg. Genau und vom Standpunkte der Administration bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 361 fg. (verbunden mit der

Weinsteuer). Die preußische Branntweinbesteuerung geschichtlich Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 276 fg.; Oesfeld, a. a. O., S. 105; Rönne „Staatsrecht", II, §. 488. Die österreichische Besteuerung, auch hier leider nicht klar geschieden, bei Dessary; „Das Verfahren bei Abfindungen", S. 71—102, bei Pachtung, S. 103—123, bei realmäßiger Behandlung, S. 124 fg. Das Gesetz vom 18. Oct. 1865 hatte die Abfindung auf die großen Brennereien beschränkt und dadurch die kleinen fast vernichtet; durch das Gesetz vom 28. März 1868 ist den kleinen Brennereien die Abfindung und damit die Existenz wieder möglich gemacht und die Zahlungsmodalitäten der Steuer durch Erlaß vom 15. Juli erleichtert. Ueber die übrigen deutschen Staaten Rau, II, 438. Im großen und ganzen ist in denselben seit zwanzig Jahren wenig geändert. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 418 fg. ist überhaupt gegen die Branntweinsteuer, wesentlich wol wegen der Schwierigkeit der Erhebung. Eine kurze und übersichtliche Zusammenstellung der Branntweinbesteuerung aller Staaten Europas: Nagorny, „La Question de l'Eau de vie", 1864. Walker, „Die Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, ist überhaupt gegen die indirecten Steuern, aber eben in seiner etwas confusen Weise, ohne auf die formalen Grundbegriffe einzugehen.

IV. Die Biersteuer.

Auch das Bier ist ebenso sehr ein Genußmittel als ein Nahrungsmittel; die Steuerquelle bei demselben ist demnach auch hier der Reinertrag, der im Arbeitslohne liegt. Allein seine Steuerkraft ist, namentlich in nicht Wein producirenden Ländern, geringer, weil die zu große Vertheuerung des Bieres zum Genusse des Branntweins treibt. Es muß daher beim Bier der niedrigste Steuerfuß gesetzt werden. Welche Steuereinheit man dagegen annimmt, das hängt von dem Steuererhebungssystem ab, das auch hier eigenthümliche Schwierigkeiten bietet und dessen richtige Bestimmung die Grundlage des Werthes eines jeden Systems der rationellen Biersteuer ist.

Das Bier unterscheidet sich als Product und Steuerobject dadurch vom Wein, daß seine Erzeugung kein Theil des landwirthschaftlichen Betriebs ist, sondern durch den Ankauf des Malzes ein eigenes Betriebs- und durch die Errichtung der Brauerei ein eigenes Anlagekapital fordert. Die Bierbrauerei ist demnach ein selbständiges Gewerbe.

Darauf beruht die erste Form der Biersteuer, welche anfangs als einfache Gewerbesteuer auftritt. Erst mit dem 19. Jahrhundert

gewinnt, mit wenigen Ausnahmen, das Bier eine größere Bedeutung, und jetzt tritt dasselbe auch in die Verzehrungssteuer hinein. Jedoch ist die Besteuerung eine einfachere wie beim Branntwein, und der Steuerfuß auch ein niederer.

Das allgemeine Princip dieser Besteuerung ist die Productionssteuer. Nur hat dieselbe wieder verschiedene Systeme. Das erste dieser Systeme ist die Besteuerung der Rohstoffe, das zweite die des Products.

Die Besteuerung der Rohstoffe betrifft wieder theils das Malz, theils den Hopfen. Bei der Malzsteuer ist das Object das Malz; die Steuereinheit ein Maß des Malzes; der Steuerfuß ergibt sich durch die Reducirung des Bierquantums, welches aus der Steuereinheit des Malzes gewonnen wird. Steuerumlegung beim Schroten des Malzes in der Mühle; Steuersubject daher der Müller; Steuererhebung einfach nach der Quantität des geschrotenen Malzes; das Mittel der Steuereintreibung ist der Malzschein, der sowol beim Müller als beim Brauer in einem eigenen Register zum Zwecke der Controle eingetragen und bei der Abfuhr des Malzes mitgegeben werden muß.

Das Malzsteuersystem ist demnach einfach und nicht kostspielig und hat zugleich den Vorzug, daß es das Bier als vollkommen versteuert schon in den demgemäß hier ganz freien Verkehr gelangen läßt. Allein erstens ist es schwer mit Sicherheit anwendbar, wo große Brauereien eigene Schrotmühlen haben; ferner ist es deshalb nicht rationell, weil mit der Quantität des Bieres, die aus derselben Quantität Malz gebraut wird, die Besteuerung sinkt, während der Preis des Bieres nicht sinkt, sodaß praktisch das gute Bier weniger besteuert wird als das schlechte; endlich sind Umgehungen durch Einverständniß von Müller und Brauer fast unvermeidlich.

Die Besteuerung des Malzes bei der Einmaischung sichert zwar dagegen, ist aber andererseits sehr lästig und hemmend für den Producenten, da sie eine genaue Aufsicht über das ganze Brauverfahren bedingt.

Die Besteuerung des Hopfens kann, wenn sie die landwirthschaftliche Production nicht gefährden soll, nur durch den Zoll geschehen.

Das zweite System ist nun die Besteuerung der Production

35*

im Product als die Brausteuer. Unter der Brausteuer verstehen wir diejenige Besteuerungsart des Bieres, welche während der Production und nach Maßgabe derselben stattfindet. Sie hat große Vorzüge. Nur ist die Besteuerung dabei gezwungen, sich an die Form der Bierproduction selbst anzuschließen.

Man wird auch hier zwei Arten unterscheiden. Die erstere hat zum Object das fertige Bier, die zweite die Maische, aus der es gebraut wird.

Bei der erstern ist das Steuerobject das wirklich erzeugte Bier und zwar in dem Augenblicke, wo es auf den Kühlstock gebracht wird. Die Steuereinheit ist dafür natürlich zunächst nur eine Maßeinheit, das größere landesübliche Flüssigkeitsmaß, Eimer, Ohm, Tonne u. s. w. Da nun aber das Product ebenso wesentlich in seinem Werthe für den Verbrauch von der Qualität abhängt, so hat man ferner ein Maß für die Qualität als zweite Steuereinheit gefunden, und zwar in der Gradhaltigkeit des Saccharometers bei einer gewissen Temperatur (14° R.) vor der Beimischung des Gärungsmittels, weil der Zucker die Bedingung des Spiritusgehaltes, dieser aber die Basis der Qualität des Bieres ist. Dabei ist es rationell, einen freien Spielraum für den Brauer zu lassen, weil die Messung nie absolut genau ist.

Der Steuerfuß für das Bier wird nun gebildet, indem man den Saccharometergrad oder das Qualitätsmaß als erste Steuereinheit mit einem bestimmten Steuerfuße belegt und dann die Zahl dieser Grade mit der Zahl der Flüssigkeitsmaße als zweiter Steuereinheit multiplicirt. Auf diese Weise entsteht das theoretisch zwar zusammengesetzte, praktisch aber sehr einfache Verhältniß, daß der ganze Brau nach Qualität und Quantität als ein Steuerobject erscheint, welches durch die Einheiten des Maßes und Gehaltes gemessen und mit einem für den ganzen Brau geltenden Steuersatze belegt wird, der eine rationelle Berechnung des Steuerfußes enthält. Es ist schwer möglich, sich eine richtigere und einfachere Besteuerung zu denken, zumal wenn für die etwa nachfolgende Verdünnung noch ein besonderer Zuschlag entrichtet wird, der auf dem Erwerbe des Verkäufers bei der dadurch steigenden Menge des Bieres beruht.

Die richtige Anwendung dieser Besteuerung hat nur die unbequeme Voraussetzung, daß jeder einzelne Brau der Steuer-

behörde angezeigt werden muß, daß auch bei dem Brau zum eigenen Verbrauche eine solche Anzeige stattfindet, und endlich, daß eine Abfindung zwar nicht principiell ausgeschlossen sein kann, jedoch mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es liegt ferner nahe, daß diese Besteuerung auch in den geschlossenen Städten eintritt. Man kann hier nun die Erhöhung des Steuerfußes entweder bei der Thorsteuer des Malzes eintreten lassen, was aber nicht füglich thunlich ist, wenn die Städte eigene Mühlen haben, oder einfacher eine Erhöhung des Steuerfußes auf den Zuckergrad, wobei mehrfache Modalitäten denkbar sind.

Der eigentliche Mangel dieser Steuer beruht dagegen darauf, daß sie als Verbrauchssteuer auch auf das in den auswärtigen Handel kommende Bier fällt. Da jedoch dieses Bier nicht von Bedeutung ist, so ist hier leicht mit einem Rückzoll zu helfen. Jede weitere Besteuerung des Bieres bei dem wirklichen Ausschenken darf daher nur als eine Form der Gewerbesteuer für den Schenkwirth und nicht mehr nach den Grundsätzen der Verbrauchssteuer betrachtet werden.

Die zweite Form der Brausteuer legt dagegen die Steuer auf den Proceß des Brauens, indem die Einmaischung angezeigt und überwacht und dabei das Quantum des Malzschrotes von den Beamten überwacht wird. Sie wird daher auch wol als Maischsteuer bezeichnet. Eine Reihe von technischen Gründen läßt die erste Form der Besteuerung als zweckmäßiger erscheinen.

Neben dieser Productionsbesteuerung besteht nun der Zoll für Bier, das von außen eingeführt wird, und außerdem da, wo die geschlossenen Städte vom offenen Lande geschieden sind, die Thorsteuer, der da, wo innerhalb solcher Städte Bier gebraut wird, ein entsprechend höherer Steuerfuß für die Production zur Seite steht. Die Besteuerung der Gastwirthe gehört allerdings auch zum Theil der Besteuerung des Bieres an.

Im allgemeinen kann man sagen, daß die erste Form die englische ist, während die zweite Oesterreich und die letzte Preußen und Frankreich angehört, welches letztere für Bier weder eine Circulations-, noch Detail, noch Eingangs- oder Thorsteuer hat, während Oesterreich neben seiner Steuer auf das Product zugleich die Thorsteuer der geschlossenen Städte darauf anwendet. Dagegen hat nur das System Oesterreichs durch die Besteuerung des fer-

tigen Products die Fähigkeit, das Princip der Qualitätsbesteuerung durch die Messung des Zuckergehaltes (durch den Saccharometer) mit Sicherheit anzuwenden, was die Gleichheit des Steuerfußes bei verschiedener Stärke des Bieres möglich macht, dafür aber auch eine etwas complicirte Rechnung erfordert.

Die Geschichte der englischen Brausteuer bei Bocke, S. 383, vgl. Gneist, II, 811. Die französische Brausteuer, im Princip schon durch Gesetz vom 25. Nov. 1808 neben die der übrigen Getränke hingestellt, ward durch Gesetz vom 28. April 1816 gleichzeitig mit den andern Getränkesteuern geordnet und auf die Production gelegt, durch Gesetz vom 12. Dec. 1830 und Gesetz vom 28. April 1833 in ihrer Ueberwachung geregelt. Vgl. Parieu, a. a. O., III, 1; Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 375. Die Brausteuer in Oesterreich hat ihre letzte feste Ordnung durch Erlaß vom 19. Dec. 1852 gefunden, durch welchen die Anwendung des Saccharometers eingeführt ward; der Steuerfuß ist nach den Ländern verschieden und ebenso der Thorsteuerfuß, sowie der Zuschlag bei den Brauereien in den geschlossenen Städten. Vgl. Dessary, „Verzehrungssteuer", I, §. 20, 21 und 103. Die preußische Braumalzbesteuerung (Maischsteuer), im Grundsatz eingeführt durch Gesetz vom 8. Febr. 1819, welches noch jetzt maßgebend ist. Hoffmann, „Lehre von den Steuern", S. 280 fg. Rönne, II, §. 488. Die gleichartigen Besteuerungen in Sachsen, Gesetz vom 4. Dec. 1833: Rau, II, §. 436. Baden, Gesetz vom 4. Mai 1825, ebend. Pfeiffer ist auch gegen die Brausteuer, II, 411, ohne zu sagen, womit er den Ausfall ersetzen will. Dagegen ist die Vergleichung des Brausteuerfußes, S. 417 fg., von großem Interesse; soweit sie die Malzsteuer betrifft, differirt der Steuerfuß von 13 Sgr. (Würtemberg) bis 1 Thlr. 14 Sgr., (England); die Maischsteuer von 4 Sgr. (Kassel) bis 27 Sgr. (Frankreich). Die Reducirung der Brausteuer von Preußen und Oesterreich auf die obigen Maße wäre sehr wichtig, fordert aber genaue technische Kenntnisse.

E. Zuckersteuer.

I. Entstehung und Princip.

Daß die Zuckersteuer eine Verbrauchssteuer ist, indem der Zucker zu den Genußmitteln mehr als zu den Nahrungsmitteln gehört, unterliegt keinem Zweifel. Das Besondere bei dieser Steuer beruht daher nicht auf ihr selbst, sondern auf ihrem Verhältniß zur Entwickelung der Industrie, die im Zucker einen der

größten Triumphe über die Macht des Klimas gefeiert hat, den die Geschichte aufweisen kann.

Die Grundzüge dieser Entwickelung sind einfach; an sie schließt sich in nicht minder einfacher Weise die Geschichte der Zuckersteuer. Die erste erklärt zugleich vollkommen den Streit, der über die letztere entstehen mußte und entstanden ist.

Der Zucker war stets Verbrauchsgegenstand und daher stets einer Verbrauchssteuer unterworfen, die aber, da er bis zu diesem Jahrhundert nur aus tropischen Ländern importirt ward, bis dahin auch nur als Zoll auferlegt werden konnte. Der Zoll auf Zucker stand daher an der Seite des Zolls auf Kaffee, Thee und andere Verbrauchsgegenstände.

Im Anfange unsers Jahrhunderts entstand die Fabrikation des europäischen Zuckers aus der Rübe. Es war zwar naturgemäß, daß der Rübenzucker dem Princip nach derselben Steuer unterworfen wurde, welche auf dem Rohrzucker lag. Das Streben, theils den einheimischen Consum von dem Import transatlanschen Zuckers unabhängig zu machen, theils die in der Rübenzuckerindustrie angelegten Kapitalien durch den Import des Rohrzuckers nicht zu vernichten, hinderte jedoch die Besteuerung. Es entstand ein Verhältniß, in welchem der Rohrzucker durch den Zoll der Verbrauchssteuer unterlag, der Rübenzucker von der Verbrauchssteuer frei war; nur die Grundsteuer lag auf der Rübe und ihrem landwirthschaftlichen, und die Gewerbsteuer auf der Fabrikation und ihrem gewerblichen Betriebs- und Anlagekapital.

In diesem Verhältniß mußte sich die Rübenzuckerfabrikation rasch entwickeln, da der Preis des Rohrzuckers um den ganzen Betrag des Zolls oder der Verbrauchssteuer höher stand als der des Rübenzuckers. Die Folge davon war ein allmählicher, aber entschiedener Sieg des letztern über den ersten; im Sinne des Steuerwesens ein Sieg des unversteuerten Verbrauchs über den versteuerten, im Sinne der gewerblichen Entwickelung ein Sieg der inländischen Industrie über den auswärtigen Handel, im Sinne der Handelspolitik ein Sieg des Schutzzolls über den Freihandel. Die Rübenzuckerindustrie nahm unter diesen Umständen einen gewaltigen Aufschwung; es kam bald dahin, daß der Rübenzucker den Rohrzucker ganz zu verdrängen drohte; die Verbrauchssteuer für Zucker verschwand, d. h. die Zolleinnahme für Rohr-

zucker fiel weg und der Betrag derselben, der nun von den andern Verbrauchsgegenständen getragen werden mußte, ward zum Schutzmittel für die Rübenindustrie.

Dies war ein Zustand, der in mehr als einer Beziehung als ein verkehrter erscheinen mußte. Es war an sich verkehrt, daß man einen unbesteuerten Verbrauchsgegenstand existiren ließ; es war verkehrt, daß man zu Gunsten eines allerdings wichtigen einheimischen Zweigs der Industrie einen nicht minder wichtigen Zweig des einheimischen Handels vernichtete; es war verkehrt, daß man durch die Höhe der Verbrauchssteuer auf importirten Zucker einen Verkaufspreis für den einheimischen möglich machte, der einen unverhältnißmäßigen Gewinn für die Producenten auf Kosten der Consumenten enthielt. Hier gab es nur zwei Mittel, welche das Gleichgewicht herstellen konnten: entweder Herabsetzung des Eingangszolls auf den transatlantischen Zucker, oder Einführung einer Verbrauchssteuer für den einheimischen.

Da nun das erste nur den Consumenten geholfen hätte, ohne auf die Forderung der Finanzwissenschaft, daß es keinen unversteuerten Verbrauch geben dürfe, Rücksicht zu nehmen, so war es natürlich, daß man sich allenthalben für den zweiten Weg entschied. Man begann, den Verbrauch des einheimischen Zuckers zu versteuern, und so entstand die Zuckersteuer.

Diese Zuckersteuer, auf die Production des Rübenzuckers gelegt, traf aber nicht einfach nur den Verbrauch des letztern, sondern sie griff, wie aus dem Obigen hervorgeht, tief in die Verhältnisse von Industrie und Handel ein. Sie konnte daher auch nicht einfach als Verbrauchssteuer auferlegt werden, sondern mußte sich an jene Verhältnisse anlehnen und mußte andererseits, wenn sie ihren Zweck ganz erfüllen sollte, mit diesen Verhältnissen wechseln.

Aus der ersten Forderung ging nun dasjenige hervor, was wir das Princip der Zuckersteuer nennen, das natürlich wieder nach den verschiedenen Ländern verschieden sein mußte. Aus der zweiten ergab sich in leicht verständlicher Weise das System der Zuckersteuer, theils im allgemeinen, theils in den einzelnen Ländern. Die letztere bestand indeß, sobald einmal das Princip der allgemeinen, auch auf den Rübenzucker ausgedehnten Verbrauchs-

steuer angenommen war, nur in der Geschichte der einzelnen Momente der Besteuerung.

Es wird nun wegen der wachsenden Bedeutung der Sache nothwendig, wenigstens die Grundzüge des Systems hier besonders darzustellen.

Es erklärt sich leicht aus der Geschichte der Zuckerproduction, weshalb die Frage nach der Besteuerung desselben in der bisherigen Literatur so gut als gar nicht behandelt ist. Gänzlich fehlt sie bei Jakob, Lotz, Malchus; selbst Rau ist so kurz, daß man von keiner Untersuchung reden kann, ebenso Hoffmann, S. 362, der des Rübenzuckers kaum erwähnt. Erst Pfeiffer hat sich darüber ausgesprochen, „Staatseinnahmen", II, S. 431 fg., ohne jedoch zu einer systematischen Auffassung zu gelangen. Die Sache selbst aber ist von so großer Bedeutung, daß wir kaum glauben, es seien bereits die Acten darüber geschlossen. Eben deshalb behält auch hier die systematische Behandlung ihren Werth.

II. Zuckerzollsystem.

Der importirte Zucker hat eine zweifache Eigenschaft. Er kann theils in seinem rohen Zustande verbraucht, theils kann aus dem Rohzucker die Raffinade gemacht und erst diese verbraucht werden. Auf diesem Unterschiede beruht der Inhalt des Zollsystems für den Rohrzucker, und jener ist um so wichtiger, je mehr die Industrie des Rohrzuckers dahin gelangt, den Rohzucker in einer Reinheit darzustellen, die den Verbrauch des letztern mehr und mehr möglich macht. Dazu kommt die Nothwendigkeit, die Nebenproducte desselben, Melasse und Sirup, als Vertreter des Zuckers gleichfalls zu besteuern.

Das Object des Zuckerzolls enthält demgemäß diese Unterschiede, aus denen wieder die Unterschiede des Steuerfußes hervorgehen. Man kann das Princip für die letztern daher am besten gleich an die des erstern anschließen. Die Steuereinheit ist dabei naturgemäß die Gewichtseinheit.

Das Zoll- oder Verbrauchssteuersystem des Rohrzuckers besteht daher aus folgenden Punkten:

1) dem Rohzucker zum Verbrauch mit dem höchsten Verbrauchssteuerfuße (oder Tarifsatze);
2) dem Rohzucker zum Zwecke der inländischen Raffinirung;

3) der Melasse, die nur zu gewissen Productionen als Rohstoff dient;
4) dem Sirup, der die Stelle des zum Verbrauche gelangenden Rohzuckers vertritt, mit demselben Steuerfuße wie dieser.
5) der als Import erscheinenden Raffinade, zu deren Steuerfuß neben dem höchsten Steuerfuße des Consumtionsrohzuckers auch noch die gesammte Summe aller auf der inländischen Production von Raffinade ruhenden directen und indirecten Steuerfuße hinzugerechnet werden muß, selbst wenn der Raffinadezoll keinen Schutz für die einheimische Raffinerie enthalten soll; soll er dies, wie dies Regel ist, so wird er noch höher steigen.

Der wichtigste und schwierigste Punkt ist natürlich hier der zweite, die Bestimmung des Steuerfußes für den zur Fabrikation von Raffinade bestimmten Rohzucker. Es läßt sich über seine Höhe nichts absolut Gültiges angeben; er darf nicht höher sein, als daß er nach Maßgabe der Besteuerung des Rübenzuckers den Import von Rohrzucker noch wirthschaftlich möglich macht. Von ihm hängt zugleich der Steuerfuß für Melasse und Sirup ab, da der Preis und Verkauf der letztern eine wesentliche Bedingung für die Rohzuckerproduction ist. Der Steuerfuß als der Zollsatz für letztere kann daher unbedenklich ziemlich hoch gesetzt werden, um durch ihn die erstere zu unterstützen; es ist nichts dagegen zu erinnern, wenn er ebenso hoch als der Tarifsatz für Consumtionsrohrzucker gegriffen wird.

Aus diesen Forderungen geht nun die einzige Eigenthümlichkeit für die Erhebung dieser Steuer oder für die Verzollungsform hervor. Diese ist im allgemeinen das gewöhnliche Zollverfahren. Die wesentliche und principiell aufrecht zu haltende Differenz zwischen dem Rohzucker als Gegenstand des Consums und dem Rohzucker als Rohstoff fordert indeß bei der äußerlichen Gleichheit beider Stoffe ein Verfahren, welches die Benutzung des letztern für den erstern Zweck und damit die Umgehung des höhern Steuerfußes des ersten unthunlich macht. Da nun weder eine chemische noch eine optische Unterscheidung absolut möglich ist, so bleibt kaum ein anderes Mittel als die mechanische Zerstörung der unmittelbaren Consumtionsfähigkeit des Rohzuckers

mit der Anlegung des höhern Steuerfußes, wo diese nicht eintritt, und des niedern, wo sie eingetreten ist. Diese geschieht durch Schwärzen, und zwar auf dem Lager.

Neben diesem System steht das zweite.

III. Die Rübenzuckersteuer.

Die Rübenzuckersteuer ist im Princip sehr einfach, in der Ausführung schwierig.

Sie beruht darauf, daß das ganze Product und sein Verbrauch im Rohstoffe, der Rübe, enthalten ist. Das einfachste Object ist daher die Rübe selbst, die einfachste Einheit die Gewichtseinheit der Rübe (Centner); der Steuerfuß entsteht, indem diese Gewichtseinheit auf den Zuckergehalt derselben reducirt und nach diesem Zuckergehalte der Fuß festgestellt wird. Die Erhebung geschieht alsdann in dem Augenblick, wo die Rübe von ihrer landwirthschaftlichen Production in die Zuckerproduction übergeht und wo sie gewogen wird. Dies kann um so leichter geschehen, als dies nur einmal jährlich stattfindet.

Diese Steuerumlegung hat das Bedenken, daß, wenn der Steuerfuß gleichbleibt, der Preis der Rübe aber wechselt, je nach diesem ungleichen Preise eine ungleiche Besteuerung stattfindet. Ferner ist der Zuckergehalt der Rübe nicht immer gleich, selbst bei gleichem Preise. Endlich steigt auch die Fähigkeit, aus der Rübe durch das Sieden den darin enthaltenen Zuckergehalt herauszuziehen, was bei gleicher Steuer wieder eine Ungleichheit erzeugt.

Deshalb hat man an die Stelle der Rübe ein anderes Object zu setzen versucht, welches in der Messung des Fabrikats aus der Rübe besteht, bevor das Ganzfabrikat fertig ist. Dies hat den Vorzug, daß man dabei das eigentliche Steuerobject, Zuckerstoff, genauer mißt, und zwar indem man die Quantität durch das Raummaß, die Qualität durch den Zuckermesser (Saccharometer) vor der Krystallisation bestimmt.

Die großen Uebelstände, welche durch die letztere Methode für den Proceß der Fabrikation sich ergeben, erscheinen jedoch lästiger als diejenigen, welche die Besteuerung der Rübe enthält. Man kann daher im allgemeinen die Besteuerung des Zuckers

nach dem Object der Rübe und ihrer Gewichtseinheit als die rationellere Form der Erhebung ansehen, bis diejenige Erhebungsform bei der Production feststeht, welche mit der höchsten Genauigkeit zugleich die geringste Störung im Processe der Production verbindet, eine Frage, die noch als eine offene angesehen und deren Lösung von der Technik erwartet werden muß.

Es leuchtet nun ein, daß auch hier die wesentliche Aufgabe das Auffinden des richtigen Steuerfußes für die Erhebung im Verhältniß zum Steuerfuße für die Gewichtseinheit des Rohrzuckers sein muß. Man kann die Untersuchungen und die Versuche hierüber nicht als beendigt ansehen; die Geschichte derselben ist indessen in mehr als einer Beziehung höchst lehrreich.

England hat allerdings die Besteuerung des inländischen Zuckers anerkannt, allein dieselbe ist nie zu einer Bedeutung gediehen, weil theils der Rohrzucker zu billig war, und weil man theils dem transatlantischen Handel nicht in einem seiner Hauptartikel nahe treten wollte. Daher auch die einfachen Grundsätze, daß die Excise für den in Irland fabricirten Zucker dem Zollsatze ganz gleichstehe, vgl. Vocke, S. 393, 394. Dagegen ist Frankreich die eigentliche Heimat des Kampfes zwischen Rübe und Rohr.

Mit Recht bemerkt v. Hock, S. 322, daß Frankreich zuerst die Nothwendigkeit einer auf einem festen Princip ruhenden Besteuerung des Rübenzuckers neben dem allerdings in Frankreich sehr hohen Zoll auf Rohrzucker erkannt habe. Die erste Gesetzgebung war die vom 18. Juli 1837 und vom 3. Juli 1840, die den Grundsatz der Besteuerung zur Geltung brachten, ohne über Steuereinheit und Steuerfuß schon ein dauerndes Resultat zu finden. Das Princip für den Steuerfuß setzte erst das Gesetz vom 2. Juli 1843 fest, es solle innerhalb fünf Jahren „die Steuer auf inländischen Zucker allmählich die Höhe des Zolls auf den französischen Colonialzucker erreichen". Dieses Princip ist geblieben und hat sich trotz folgender Versuche zur Umänderung durchaus bewährt. Dabei kam denn der Kampf der Interessen zwischen den beiden Gruppen des Handels und der Industrie zur Erscheinung und ist bis auf den heutigen Tag nicht beendet. Um ihn zu verstehen, muß man festhalten, daß der Grundsatz der Besteuerung der Rübenzuckerindustrie wol entschieden anerkannt ist und wol bestritten bleiben wird. Der Streit hat eine Menge von Gesichtspunkten hereingezogen, die der Finanzwissenschaft nicht direct angehören.

Ueber das französische System und die Combinirung beider Besteuerungen, die außerordentliche Lästigkeit der Beaufsichtigung der Fabrikation, die gewiß viel mehr kostet, als die mögliche Defrau-

dation betragen würde, und den Versuch, den inländischen Zucker mit 7 Frs. höher zu belegen als den Colonialzucker, vgl. v. Hock, S. 325 fg. Eigenthümlich ist statt der Anwendung des Saccharometers die Type, wobei die Weiße des Zuckers als Steuereinheit erscheint. Wie unbestimmt noch die Theorie überhaupt ist, sieht man aus dem, was Hoffmann, S. 362 und Wirth, S. 486 sagen; es ist das fast inhaltslos für die eigentliche Frage. In Preußen hat sich die Steuer seit 1840, Gesetz vom 21. März, allmählich entwickelt; erst blos eine Controlabgabe von 5 Sgr. per Centner, oder 3 Pf. per Centner roher Rüben; schon 1841 verdoppelt; 1850 schon respective 2 Thlr. und 3 Sgr.; 1857 mit 6 Sgr. per Centner roher Rüben festgestellt; 1858 mit $7^1/_2$ Sgr. Vgl. Rönne, „Staatsrecht", II, §. 488; Hoffmann, S. 363. Ueber Oesterreich vgl. Dessary, a. a. O. Hier begann die Steuer auf den Rübenzucker überhaupt erst 1850 mit 5 Kr. C.-M. per Centner roher Rüben, was einer Steuer von 1 Fl. 40 Kr. per wiener Centner Rohzucker gleichgerechnet wurde; 1853 dagegen 8 Kr.; 1855 12 Kr.; 1857 18 Kr. Zugleich wurde systematisch der Eingangszoll bestimmt mit 7 Fl. 30 Kr. per Centner Colonialrohzucker 1827; 1850 auf 8 Fl.; 1852 auf 7 Fl.; 1856 mit 6 Fl. Dabei stieg die Production des Rübenzuckers von 123218 wiener Centnern Rohzucker im Jahre 1850 auf 446900 Ctr. 1853, auf 1855 556160 Ctr. und erreichte 688168 wiener Centner 1857, während der Import mit 610658 wiener Centnern Rohrzucker im Jahre 1850 sich 1853 auf 757995 wiener Centner hob (höchster Stand) und 1857 auf 473696 wiener Centner zurückging.

Ueber diese ganze Frage ist ein vortrefflicher Aufsatz von Dessary, „Ueber den Zucker und dessen Besteuerung in Oesterreich", in Haimerl's „Oesterreichischer Vierteljahrsschrift", 1858, Heft 2, S. 203 fg., und der „Wiener Zeitung" vom 4. und 5. Dec. 1858 enthalten.

Uebrigens waren es wesentlich die Zolleinnahmen des Zollvereins, welche so stark unter der Rübenzuckerfabrikation litten, daß man, um die betreffenden Steuern nicht ganz zu entbehren, dieselbe besteuern und zugleich gemeinsame Grundsätze dafür annehmen mußte. Schon 1841 fand in dieser Beziehung die erste Uebereinkunft statt, die im Jahre 1853 wesentlich, namentlich im Steuerfuße modificirt wurde. Grundsätze: alle Rübenzuckerindustrie soll mit einer gleichen Steuer belegt werden, doch soll dieser Steuerfuß geringer sein als der Zollsatz auf transatlantischen Zucker. Dennoch hat der Zollverein durch Uebereinkunft vom 31. Mai 1858 den gemeinsamen Steuerfuß von $7^1/_2$ Sgr. per Zollcentner Rübe angenommen (1 Ctr. getrocknete auf 5 Ctr. frische Rübe, Gesetz vom 9. Juli 1861). Das Verfahren bei der Besteuerung ist in Preußen regulirt durch Gesetz vom 7. Aug. 1846; die Nachtragsverordnung bei Rönne, II, §. 488. Was nun die Bemessung des obigen Verhältnisses zwischen Rüben-

steuer- und Rohrzuckerzollsatz betrifft, so ist es allerdings schwer, ein absolutes Maß für die richtige Höhe anzugeben. Doch kann das Princip kaum zweifelhaft sein, daß der Steuerfuß des Rübenzuckers zu niedrig ist, wenn bei gleicher oder vermehrter Consumtion der Import des Rohzuckers bedeutend und regelmäßig sinkt, weil dies nur durch einen bedeutenden Gewinn der Rübenzuckerindustrie möglich ist, während er zu hoch wird, wenn bei gleichem Consum der Import steigt. Die Bestimmung der Höhe muß daher genaue statistische Daten zur Grundlage haben.

F. Tabacksteuer.

I. Die Steuer an sich und ihr Princip.

Es ist keine Frage, daß der Taback in keiner Weise zu den Nahrungsmitteln, sondern nur zu den Genußmitteln gehört. Er kann daher regelmäßig auch nur von dem Reinertrage der Arbeit bezahlt werden. Es folgt daraus, daß bei seinem Verbrauche streng genommen sein ganzer Preis Steuerquelle ist, und daß mithin kein Gegenstand des Verbrauchs eine so große Steuerkraft hat als der Taback; ein Satz, den die Erfahrung nach jeder Seite hin bestätigt und den man der ganzen Besteuerung des Tabacks unbedingt zu Grunde legen muß.

Der Taback ist daher seit seinem Auftreten als Verbrauchsgegenstand und nachdem er die erste Periode, die des Verbots, glücklich überstanden, stets sehr hoch besteuert gewesen. Man sieht, wie die Finanzverwaltungen mit richtigem Blick die große Steuerkraft des neuen Artikels erkannt und wie sie bemüht gewesen sind, sie auszubeuten. Allein gerade hier trat auch zum ersten male die wichtige Thatsache hervor, daß es ohne ein tiefes Eingreifen in die wirthschaftlichen Verhältnisse von seiten des Staats nicht möglich ist, die Steuerkraft des Tabacks gehörig zu benutzen. Die Besteuerung des Tabacks hat daher ihre eigene und lehrreiche Geschichte, die leicht verständlich wird, wenn man sie auf ihre einfachsten Grundlagen zurückführt.

Eine jede sehr hohe Besteuerung eines Verbrauchsgegenstandes nämlich wird, wenn Production und Verkehr mit demselben frei sind, unbedingt zur Folge haben, daß sich der betreffende Gegenstand der Besteuerung zu entziehen trachtet. Die große, außer-

ordentlich thätige und nur zu einem kleinen Theil controlirbare Macht, welche sich der Besteuerung entgegenstellt, ist das Interesse an dem Gewinn, den die der Versteuerung entzogene Waare dem Verkäufer bringt. Dieser Gewinn erzeugt ganz unabweisbar eine eigene Erwerbsform, den Schmuggelhandel, welcher einen Verdienst in der Umgehung der betreffenden Steuer zu machen strebt, und diese Erwerbsform bringt nicht blos den Staat um seine Einnahme, sondern lehrt auch die Masse der direct und indirect Betheiligten sich der Ordnung des Staats zu widersetzen. Es ist einleuchtend, daß dies in dem Grade steigt, je höher der Steuerfuß im Verhältniß zum Productionspreise ist, und es ergibt sich endlich von selbst, daß diese Steigerung zu einem ganz allgemeinen Misverhältniß wird, wenn der Consum des betreffenden Gegenstandes ein allgemeiner geworden ist.

Tritt nun, wie bei dem Taback, noch hinzu, daß neben dem Import von außen eine einheimische Production steht, die nicht etwa durch die als Eingangszoll abgeforderte hohe Besteuerung geschützt, sondern durch eine gleich hohe innere Besteuerung getroffen werden muß, so ist die unbedingte Folge, daß die Umgehung des Eingangszolls durch den Schmuggelhandel auch noch für die einheimische Production verderblich wird, sodaß durch den ersten die Einnahme aus dem Eingangszoll, durch das letztere die Einnahme aus der einheimischen Verbrauchssteuer versiegt, während dennoch der Kampf gegen jene Elemente den Finanzen so viel kostet, daß die hohe Besteuerung erstens der Grund der geringen Einnahme und zweitens des Untergangs der einheimischen Production wird, ohne daß der Verbrauch wesentlich geschmälert wird.

Aus diesen Gründen ergibt sich, daß das Verbrauchssteuersystem absolut keine Wahl hat, als entweder die Steuer und den Zoll niedrig anzusetzen, oder aber den Grund des Kampfes der Einzelindustrie mit dem Steuersystem, die Privatproduction und den Privatverkehr mit dem bestimmten Gegenstande aufzuheben.

Der erste Fall, die Ansetzung einer niedern Steuer, ist einfach und hebt alle Schwierigkeiten der Besteuerung auf. Allein er ist ein ganz offenbarer Widerspruch mit jedem richtigen Steuerprincip und bringt deshalb nicht einmal einen scheinbaren Nutzen. Es ist principiell verkehrt, einen Verbrauch nicht im Verhältniß zu seiner Steuerkraft zu belasten; es ist praktisch verkehrt, dies

nicht zu thun, weil die Steuersumme, welche der betreffende Artikel hätte aufbringen sollen und ohne Nachtheil hätte aufbringen können, alsdann auf einen andern Verbrauch gelegt werden muß, der bereits im Verhältniß zu seiner Steuerkraft besteuert ist. Die geringe Steuer auf eine große Steuerkraft ist daher nicht nur ein Widerspruch mit den absoluten Forderungen des Steuerwesens und nicht nur keine Erleichterung der Besteuerten, da sie die betreffende Summe doch aufbringen müssen, sondern sie ist, wie jede verkehrte Steuereinrichtung, geradezu eine Vermehrung der Steuerlast durch irrationelle Vertheilung derselben. Es kann daher keine Frage sein, daß jedes System falsch ist, welches eine geringe Steuer auf die große Steuerkraft des Tabacks legt, und daß daher unbedingt das zweite System den Vorzug verdient, welches zum Zwecke der richtigen Besteuerung die Privatproduction und den Privatverkehr aufhebt und das Monopol als Steuererhebungsform an ihre Stelle setzt, sobald man über die große Steuerkraft jenes allgemeinen Verbrauchsgegenstandes einig ist. Beides, sowol die außerordentliche Steuerkraft des Tabacks als der ganz allgemein gewordene Verbrauch desselben, ist ganz unzweifelhaft.

Es ist daher rationell gar keine Frage, daß der Taback unter allen Verbrauchsgegenständen derjenige ist, der das Monopol als einzige rationelle Steuererhebungsform unbedingt fordert und zwar so entschieden, daß alle Interessen der Privatproduction und des Privatverkehrs dagegen zurückstehen müssen, da bei der eigenthümlichen Natur des Tabacks eine Geltendmachung der letztern nur als eine verkehrte Erhöhung anderer bereits im richtigen Verhältniß zur Steuerkraft bestehender Steuern wirken wird. Dennoch ist das Monopol nur zum Theil in Europa eingeführt und, wie es in der Natur der Sache liegt, von den Interessen des Handels auf allen Punkten bekämpft. Die Theorie hat sich bisher auch ihrerseits gegen dasselbe ziemlich allgemein ausgesprochen; der wesentlichste Grund dieser Stellung der Theorie liegt indeß darin, daß dieselbe mit dem traditionellen absoluten Vorurtheil gegen das Monopol eine vollkommene Nichtberücksichtigung der wesentlichen Gründe verbunden hat, welche, wie gezeigt, vom Standpunkt einer rationellen Besteuerung das Monopol gerade für dieses Verbrauchsobject fordern. Trotzdem gewinnt

das letztere immer weitere Anwendung und es ist kein Zweifel, daß es, wie jede wahrhaft begründete Steuerart, mit der Zeit die einzige Besteuerungsform des Tabacks in ganz Europa werden wird.

In der Literatur ist die Ueberzeugung, daß der Taback eine sehr große Steuerkraft habe, vielleicht der einzige Punkt, in dem alle übereinstimmen. Malchus und Jakob, namentlich der erstere, haben das Monopol als rationelle Steuerform ausdrücklich vertheidigt, selbst Lotz gibt dies zu (III, 371), obgleich er die wunderliche Behauptung aufstellt, daß die 45 Mill. Fr., welche das Monopol Frankreich einträgt, dem Lande jährlich 65 Mill. Fr. kosten. Gegen das Monopol ist besonders Biersack, vorzüglich weil die Production leidet, was nicht richtig ist. Wenn Wirth ohne weiteres behauptet, daß „das Tabacksmonopol von allen Volkswirthen verworfen wird", S. 486, so ist das geradezu nicht wahr, soweit es dem Steuerwesen angehört. Eine umfassende Darstellung der Systeme der Tabackssteuer findet sich bei keinem Schriftsteller; dagegen muß die Schrift: „Der Zollverein und das Tabacksmonopol", Berlin 1857, als ein Meisterwerk in der Darstellung der Thatsachen und gerade durch die offene Schwäche der Gründe gegen das Monopol als die wichtigste Schrift über die ganze Frage angesehen werden. Vgl. dazu die Anzeige dieses Werks in der „Wiener Zeitung", April 1858, Nr. 85 fg.

Es ist dabei im Grunde sehr merkwürdig, daß die neuere Finanzliteratur die ganze Frage so oberflächlich behandelt hat, sodaß ein genaueres Eingehen hier durchaus nothwendig erscheint. Schon Rau ist unverhältnißmäßig kurz, II, §. 440. Umpfenbach schweigt, so auch Hock; was Pfeiffer sagt, II, S. 395—398, ist der unbedeutendste Theil seiner Arbeit. Charakteristisch ist, daß keiner der Frage nach dem Monopol ins Gesicht zu sehen sich veranlaßt fühlt. Um so bestimmter wiederholen wir unsere in der ersten Auflage ausgesprochenen Sätze.

Die Tabackssteuerfrage ist speciell für die Verhältnisse des Zollvereins (deutsches Reich) neuerdings wieder nachdrücklich in Angriff genommen. Maehrlen, „Die Besteuerung des Tabacks im Zollverein", 1868, mit einem dem Monopol ähnlichen System: Einziehung des im Inland gewonnenen Tabaks und Vermittelung seines Verkaufs durch den Staat: Taxpreis für den Producenten, und Steueraufschlag für den Fabrikanten. Dem ist ein verständig verwaltetes Monopol bei weitem vorzuziehen. Craizenach, „Die französische Tabacksregie in ihrer Entwickelung, Organisation, finanziellen und wirthschaftlichen Bedeutung", 1868; hätte durch die Ausführung des Satzes, daß eine selbst mäßige Monopolsbesteuerung andere Steuern auf Nahrungsmittel aufhebbar macht, neben seiner gründlichen Darstellung der französischen Verhältnisse mehr für das Tabacksmonopol

gewirkt, als durch socialistische Anklänge. Immer ist es ein großer Fortschritt, daß die Monopolsbesteuerung des Tabacks endlich auch in Deutschland recht ernstlich erwogen wird. Möchten wir sie bald eingeführt und durch sie die Steuer auf Nahrungsmittel bald und bedeutend vermindert sehen!

II. Die verschiedenen Besteuerungssysteme des Tabacks.

Inzwischen unterliegt der Taback noch immer den verschiedensten Besteuerungssystemen, die wir in drei Gruppen theilen können und die wieder eine weitere Verschiedenheit zulassen, je nachdem der betreffende Staat Taback producirt oder nicht.

I. Das erste System nennen wir das Verbrauchszollsystem. Nach diesem System ruht nur auf dem importirten Taback eine Verbrauchssteuer, die als Grenzzoll erhoben wird und deren Höhe der Regel nach mit der Steuerkraft des Tabacks in gar keinem Verhältnisse steht. Die Steuererhebung durch den Zoll fällt dann unter die allgemeinen Regeln der Zollerhebung; Steuereinheit ist die Zollgewichtseinheit, Steuerfuß der Tarifsatz.

Hat ein Land mit Verbrauchszoll für den Taback eigenen Tabacksbau, so kann dieser Bau einer besondern Steuer unterzogen werden, was jedoch seine Schwierigkeit hat, da der durch den verhältnißmäßig niedrigen Zoll sehr niedrige Preis des fremden Tabacks den einheimischen Tabacksbau nur unter der Bedingung einer fast gänzlichen Steuerfreiheit gedeihen läßt.

Sowie der Taback verzollt ist, tritt demnach die volle Freiheit des Verkehrs und der Production aus dem Rohstoff für denselben ein.

Schon bei diesem Systeme ergibt sich nun, abgesehen davon, daß die Steuerfähigkeit des Tabacks wie ein unbebauter Boden unbenutzt liegen bleibt, der weitere sehr ernste Einwand, daß es unfähig ist, die Besteuerung durch den Zolltarif nach dem sehr verschiedenen Werthe der Tabackssorten und mithin nach der Verschiedenheit der Steuerkraft der Arten des Verbrauchsobjects einzurichten. Die Folge davon ist, daß die gleichmäßige Besteuerung des ungleichen Tabacks den Verbrauch der niedern Klassen und den Genuß der Besitzlosen zu Gunsten des Verbrauchs und Genusses der Besitzenden besteuert, ein Nachtheil, der nicht blos an sich groß ist, sondern der auch das folgende System in erhöhtem Maße trifft.

Wir können dieses System das deutsche nennen. Es ist in

dem ganzen Gebiete des deutschen Steuerwesens das unvollkommenste und principloseste; es hat sich an die historische Thatsache der geringen Tabackssteuer einfach angeschlossen und läßt sich nur dadurch erklären, daß die alte Zersplitterung des deutschen Staatenlebens auch hier einer Einheit entbehrte, welche allerdings die nothwendige Voraussetzung des Monopols war. Hier liegt der wesentlichste Fortschritt des deutschen Steuersystems, und er dürfte kaum lange ausbleiben.

II. Dieses zweite System nennen wir am besten das Monopolzollsystem, da es aus der Combination zweier Maßregeln besteht. Es beruht nämlich erstens darauf, durch den Zoll die Steuerkraft des Tabacks zu erschöpfen und enthält daher einen Zollsatz, der den Taback ebenso sehr vertheuert und vielleicht mehr als das Monopol. Zweitens enthält dasselbe das Verbot des eigenen Anbaus von Taback, ein Verbot, das im Grunde überflüssig wäre, da jenes Zollsystem durch eine entsprechende Productionssteuer auf die eigene Cultur das Product der letztern ohnehin zu sehr vertheuern würde, wenn nicht das Verbot den Staat auf dem einfachsten Wege von jeder Controle befreite.

Das Monopolzollsystem hat in seiner Anwendung zur Folge, daß der eigene Tabacksbau verschwindet; andererseits aber erzeugt es den Schmuggel mit Taback, der uncontrolirbar bleibt, weil jeder Taback, der einmal die Grenze überschritten hat, sich der weitern Controle entzieht. Der Vortheil, daß es die Steuerkraft des Tabacks ausnutzt, wird durch diese Nachtheile namentlich da aufgewogen, wo der Boden sich zum eigenen Anbau qualificirt; es ist daher allenthalben unausführbar, wo das letztere in irgendeinem Grade der Fall ist. Immer aber ist ein Hauptgrund in andern Ländern gegen dieses System die obenerwähnte Unfähigkeit desselben, die Arten des Tabacks in der Besteuerung durch den Zoll zu trennen, und es leuchtet daher ein, daß die ungerechte Vertheilung der Tabacksverbrauchssteuer um so empfindlicher wird, je mehr der Zollsatz sich der Steuerkraft des Tabacks nähert. Es ist daher auch dieses System als ein sehr mangelhaftes anzuerkennen.

Es ist bekannt, daß dasselbe das System Englands ist. Es ist besser als das vorhergehende, aber schlechter als das folgende.

III. Das dritte System ist die Besteuerung durch das Monopol. Hier ändern sich die Anwendungen der Grundbegriffe,

neue Verhältnisse treten hinzu und eine selbständige Darstellung wird nothwendig.

III. Das System des Monopols.

Das System der Besteuerung durch das Monopol entwickelt sich an drei Grundverhältnissen, die wieder in den verschiedenen Ländern verschieden behandelt werden. Diese sind: die monopolistische Rohproduction, die monopolistische Fabrikation und der monopolistische Verkauf, welcher die eigentliche Besteuerung enthält.

I. Die Rohproduction des Monopols.

Die Anwendung des Monopols auf die Rohproduction zum Zwecke der Besteuerung kann, wie beim Salze, so weit gehen, daß dieselbe die Privatproduction gänzlich ausschließt und den Taback nur durch den Staat bauen läßt. Da indessen der Tacksbau wesentlich durch wirthschaftliche Tüchtigkeit bedingt wird, so ist das System der Staatsproduction ein durchaus irrationelles und an die Stelle desselben ein System zu setzen, welches die Privatproduction in vollkommener Freiheit zuläßt, aber den Uebergang des Products in den Verkehr ausschließt. Dies geschieht durch das Princip, daß der Staat der alleinige Käufer des Products sein und kein Theil desselben aus den Händen des Producenten in den Einzelverbrauch übergehen darf.

Die Ausführung dieses Princips beruht nun auf folgenden Maßregeln:

A. Genaue Ueberwachung der Privatproduction, um durch das Quantum des Verkaufs das Quantum des Products controliren zu können.

Diese Ueberwachung geschieht wieder a) durch Anzeige des Areals, welches der Producent für den Tabacksbau bestimmt; b) durch genaue Vorschriften über die Bepflanzung desselben. Von zweifelhaftem Werthe ist die Begrenzung des Anbaues auf einzelne Provinzen; doch hat sie einen guten Sinn, wo zu befürchten steht, daß vereinzelte Tabackspflanzungen die Controlkosten zu sehr erhöhen würden.

B. Monopolistischer Ankauf des Products.

Der Monopolsankauf bedingt eine Reihe von einzelnen Maßregeln, die leicht theoretisch zu bestimmen sind, deren praktische Ausführung dagegen nicht blos im allgemeinen, wie es selbst-

verständlich ist, sehr wichtig, sondern vielmehr die wesentlichste Bedingung für die gute Verwaltung des Monopols ist. Diese Maßregeln sind:

1) Bestimmung eines Lieferungstermins für alle Privatproducenten, nach Klima und Lage bestimmt.

2) Aufstellung von Localitäten und Beamten für den Ankauf, bei denen die Oertlichkeit wichtig wird.

3) Aufstellung einer angemessenen Klassificirung der Tabackssorten und eines Preises, der dem Anbau entspricht und dessen Klassen so eingerichtet sein müssen, daß für die größere Geschicklichkeit in der Production und die dieser entsprechenden Klasse auch ein angemessener Reingewinn bleibt.

4) Einrichtung der Verkaufsformalitäten, die gleichmäßige Formen haben müssen, um die Controle möglich zu machen. Grundlage desselben sind Verkaufsbücher für die Producenten, welche zugleich Angabe des Areals und der Erlaubniß enthalten und Ankaufsregister für die bestellten Ankäufer, welche natürlich mit den Verkaufsbüchern zu stimmen haben.

II. Import beim Monopol.

Es ist selbstverständlich, daß im allgemeinen der Import des Privatverkehrs beim Monopol ausgeschlossen ist. Der Staat ist der allein berechtigte Importeur. Er kann dies nun entweder selbst besorgen und den Taback, respective das Fabrikat aufkaufen, oder er kann den Ankauf eigenen Kaufleuten überlassen und von diesen die Lieferung übernehmen. Das letztere ist fast immer das Beste; nur erscheint es zweckmäßig, öffentliche Versteigerung des Imports wenigstens theilweise stattfinden zu lassen.

Der monopolistische Import kann nun die Einfuhr zu eigenem Verbrauche ausschließen. Es ist indeß nicht zweckmäßig, dies rücksichtslos durchzuführen, da nur durch diese Erlaubniß dem Schmuggel begegnet wird, der gerade hier am gefährlichsten erscheint, weil ihm hier der größte Verdienst geboten wird. Das System läßt daher den Import zu eigenem Verbrauche zu; es folgt aber, daß dieser Import bestimmten Formalitäten (namentlich für jeden einzelnen Fall Erlaubnißschein und Beschränkung auf ein bestimmtes Quantum) und andererseits einem Eingangszolle unterliegen muß, der der Monopolsteuer auf einheimischen Taback gleichkommt. Endlich muß von demselben der Import des rohen Tabacks gänzlich ausgeschlossen sein.

III. Fabrikation beim Monopol.

Für diese muß das Princip des Monopols durchaus durchgeführt und jede eigene Fabrikation streng verhindert werden.

Die Einrichtung der Fabrikation beruht auf dem System des Verkaufs und richtet sich daher nach diesem. Sie darf sich nicht willkürlich bewegen, sondern muß ganz genau in Quantität und Qualität produciren, was die Verwaltung für den Verkauf nöthig erachtet. Ebendarum kann auch die Fabrikation unter keiner Bedingung der Privatindustrie überlassen, sondern nur in Staatsanstalten betrieben werden, bei denen die günstige Lage für den Absatz entscheidend wird.

IV. Verkauf.

Der Verkauf ist um so wichtiger, als er den Act der Besteuerung des Verbrauchs enthält. Die Anforderungen der Besteuerung beherrschen daher vollständig die Fabrikation, und das Productionssystem wird thatsächlich identisch mit dem Besteuerungssystem. Die entscheidende Frage ist dabei nur die, wie weit das erstere sich der Mannichfaltigkeit des Verbrauchs accommodiren und in welchen Grenzen es die letztere halten soll, gegenüber der Einfachheit des Steuersystems. Aus den Versuchen, diese Grenze richtig zu treffen, ist die Verschiedenheit der Tabacksfabrikate in Qualität und Quantität hervorgegangen, die in den Monopolländern besteht.

Hierüber läßt sich nun natürlich keine absolute Regel aufstellen; es ist Sache der Verwaltung, das Zweckmäßige zu treffen. Grundlage bleibt jedoch das Princip, daß es drei Hauptarten geben muß, die in Quantität und Qualität dem kleinsten, dem mittlern und dem großen Reineinkommen entsprechen und deren Preis sich daher auch nach diesen Kategorien richten muß.

Der Verkaufspreis enthält nämlich, wie bemerkt, die Steuer. Der Verkaufspreis des einzelnen Verbrauchsquantums ist dabei Steuerfuß und Steuerbetrag zugleich; derselbe berechnet sich, indem man die Gestehungskosten von der einzelnen Verkaufseinheit abzieht. Es ergibt sich nun aus dem Obigen, daß dieser Verkaufspreis sich dem Gestehungspreise um so mehr nähern muß, je geringer die Qualität des Tabacks und je allgemeiner daher sein Verbrauch ist, oder daß der Steuerfuß um so niedriger stehen muß, je mehr er auf dem Consum der kapitallosen Klassen ruht.

Nur dadurch wird die Steuerkraft des Tabacks in richtiger Vertheilung getroffen und die Besteuerung leicht ertragen. Wie hoch dieser Steuerfuß sein muß, muß mehr durch Beobachtung als durch abstracte Berechnung bestimmt werden.

Der Vertriebsorganismus, der das Fabrikat dem Consum übergibt und in dem Preise die Steuer erhebt, kann nun auf zweifache Weise eingerichtet werden.

Man kann den Einzelverkauf freigeben, wie zum Theil beim Salz, und nur den Großverkauf durch den Staat besorgen. Dieses System hat den Vorzug größerer Einfachheit, allein es macht die Controle gegen ungesetzliche Fabrikation und Importe fast unthunlich.

Als das entschieden richtigere erscheint daher das System der eigenen Verkaufsläden, bei welchem jeder Verkäufer die besondere Erlaubniß zum Einzelverkauf sich einholen muß. Dafür werden bestimmte Procente als Verkaufsverdienst bewilligt und dies ist um so leichter durchzuführen, als damit der Stempel- und Markenverkauf verbunden werden kann. Die übrigen Einrichtungen zur Sicherung des Einkommens sind dann Aufgaben der Verwaltung, bei denen die Zweckmäßigkeit maßgebend wird.

Die positive Darstellung der Tabacksteuer ist von einem um so größern Interesse, als dieselbe nicht blos eine der wichtigsten Einnahmen überhaupt bildet, sondern auch hier sich die merkwürdige Erscheinung zeigt, daß der Consum des Tabacks fast allenthalben mit der Erhöhung der Steuer selbst gestiegen ist.

Europa theilt sich in Beziehung auf die Tabacksteuer in drei große Gebiete, in welchen der Consum um so größer ist, je höher die Steuer ist.

England hat kein Monopol, aber der Tabacksbau ist schon seit Karl II. unbedingt verboten. Der Zoll auf Taback ist aber so hoch, daß derselbe noch circa $4^1/_2$ Mill. Thlr. mehr betrug als die gesammte Einnahme des Zollvereins (Durchschnitt von 1850—54: 4,584323 Pfd. St. und zwar außer der Steuer für die Verkäufer (s. dieselbe bei Hübner, a. a. O., S. 23); seit 1825 5 Pfd. St. Fixum und für jede 20000 Pfd. 5 Pfd. St. mehr, was 1840 noch um 5 Proc. erhöht wurde. Der Zoll ist 3 Sh. und 5 Proc. für Blätter, 6 Sh. und 5 Proc. für Schnupftaback und 9 Sh. und 5 Proc. für Cigarren per Pfund, also per Centner circa 170 Fl. für Blätter und circa 450 Fl. für Cigarren; eine Steuer, die so hoch ist, daß man kaum begreift, wie dennoch der Durchschnittsverbrauch auf 261000 Ctr. gestiegen sein kann. Die Zollminderung des Jahres 1863 auf 4 Sh. für Rauch- und 3 Sh. 9 P. bis 4 Sh.

6 P. für Schnupftabadk und 5 Sh. für Cigarren hat noch wenig Erfolg gehabt. Bocke, S. 341—343.

Die Länder des Monopols umfassen das ganze übrige Europa mit Ausschluß des Zollvereins, Portugals und Skandinaviens.

Frankreichs Monopol ist seit Ludwig XIV. eingeführt; es hat einen beständig steigenden Steuerfuß und einen gleichfalls beständig steigenden Consum aufzuweisen. Die merkwürdigste Epoche war die der Revolution.. Im Jahre 1791 ward der Tabackshandel freigegeben und nur eine Steuer von 25 Fr. auf 100 Pfd. als Consumtionssteuer aufgelegt. Die Einnahme, die vor der Revolution noch 32 Mill. Livres betragen, verschwand dabei fast ganz; im Jahre IX der Republik war der ganze Ertrag nur 1,130000 Fr. Die Erhöhung der Steuer durch das Gesetz vom 30. Floréal im Jahre X hatte eine Vermehrung der Einnahme auf 4,300000 Fr. zur Folge; die Verdoppelung der Steuer eine Erhöhung auf 16 Mill. 1806; das Decret vom 29. Dec. 1810 führte das Monopol wieder ein und die Einnahme stieg auf 28 Mill. Während der Restauration begannen die Angriffe auf das Monopol; da man es weder aufzuheben noch definitiv beizubehalten wagte, so ward es nun von zehn zu zehn Jahren verlängert; die Hauptstadien seiner Erträgnisse ergaben in Millionen Francs:

	Jährlicher Bruttodurchschnitt.	Reinertrag.
1811—15	63,2	23,3
1826—30	67,1	43,5
1841—45	100,7	70,4
1846—49	115,4	82,9
1852	131,2	98,7
1853	139,3	105,2
1854	145,7	110,3
1855	152,5	113,8

Die Erfahrungen zeigen dabei, daß der Gewinn beim Monopol mit der Feinheit des Tabacks und mithin mit der Wohlhabenheit der Klasse steigt, die ihn braucht. Die genauere Darstellung der Production in der Schrift „Der Zollverein und das Tabacksmonopol"; die Verwaltung des Monopols namentlich bei Hock, Abschn. 2, Kap. 7. Ausführlich bei Parieu, „Traité des impôts" III, 69. Eine selbständige Behandlung des Gegenstandes, jedoch nicht über 1858 hinausgehend: N. Tuhr „Mémoire sur les Progrès de l'impôt du tabak en France 1861." Rationelle Behandlung der Frage: J. Maehrlen, „Die Besteuerung des Tabacks im Zollverein, 1869."

In Oesterreich heißt das Monopol noch Regal und die Tabacksbesteuerung das Tabacksgefälle. Eingeführt bereits 1670, bis 1784 verpachtet, ergab das Monopol nur 1,925000 Fl.; 1784 (Patent vom 8. Mai) übernahm die Regierung selbst die Production; doch

waren die ungarischen Staaten und Galizien frei; 1834 ward eine eigene Tabacksfabrikdirection eingesetzt. Im Jahre 1828 ward das Monopol in Südtirol eingeführt; das Patent vom 29. Nov. 1851 führte es endlich auch für Ungarn ein, wobei alle Privatfabriken gegen Entschädigung aufgehoben wurden. Die Ertragsverhältnisse waren:

	Betriebskapital.	Ertrag.	Netto.
1851	14,821204 Fl.	13,926703 Fl.	93,9 Proc.
1852	19,375278 „	17,210977 „	88,7 „
1853	17,320513 „	21,382625 „	123,4 „
1854	20,278016 „	22,129915 „	109,4 „
1855	20,361034 „	25,866491 „	127,4 „
1856	22,485932 „	26,557517 „	118,1 „

Daneben stieg die Reineinnahme der Verzehrungssteuer nur um 30,9 Proc., die des Zolls um 3,1 Proc., die des Salzes um 3,6 Proc. Bei der Einführung des Monopols ward die Behauptung oft und laut ausgesprochen, daß in Ungarn, dem Hauptproductionslande, die Tabacksproduction durch das Monopol untergehen müsse. Die statistischen Ergebnisse weisen aber im Gegentheil nach, daß, während die Zahl der Pflanzer bei der Einführung des Monopols 40113 mit 35136 Joch gewesen, diese Zahl im Jahre 1856 unter der Herrschaft des Monopols auf 83575 mit 60241 Joch gestiegen war, sodaß in neuester Zeit die Production die Consumtion bereits gedeckt und theilweise überstiegen hat. Diese Geschichte des österreichischen Monopols und namentlich seine Einführung in Ungarn ist von ganz besonderm Interesse, indem sie über das Verhältniß der Einführung des Monopols in Gebieten entscheidet, wo Taback bisher auf monopolfreiem Grunde gebaut wurde, und den Beweis liefert, daß das Monopol direct günstig auf die Production wirkt, weil es ihr einen gesicherten Absatz bietet. Die genaueste Darlegung der einschlagenden Verhältnisse, Thatsachen und Zusammenstellungen bei Plenkner, „Das österreichische Tabacksmonopol seit dessen Ausdehnung auf das gesammte Staatsgebiet", (Wien, 1857). Die Verwaltungsgesetze und Anordnungen bei Konopasek und Mor, a. a. O., Buch II, §. 69 fg.

Außer Oesterreich und Frankreich ist das Monopol noch eingeführt in Spanien, Sicilien, Sardinien, Polen, dem Kirchenstaat, Toscana, Parma, Modena, San-Marino und Liechtenstein, sodaß, abgesehen von England, nicht weniger als 116 Mill. Menschen oder 43,7 Proc. der Bevölkerung Europas unter dem Monopol leben, zu denen man entschieden, wenn auch nicht der Form, so doch dem Wesen nach England hinzurechnen muß.

Nach dem Systeme der einfachen Consumtionssteuer wird der Taback namentlich im Zollverein besteuert. Hier ist zwar der Zoll für ausländischen Taback ein gleicher für alle Staaten, allein die Besteuerung der Tabacksproduction selbst ist sehr ungleich. Preußen hat vier Bodenklassen mit vier Steuerfüßen eingeführt durch das Ge-

setz vom 29. März 1828, während bis dahin das Product selbst besteuert worden war. Vgl. Hoffmann, „Steuern", S. 307, 309. In mehrern Staaten keine besondere Versteuerung.

Danach war der Steuerbetrag in Europa in Millionen Francs und per Kopf berechnet folgender:

	Gesammtbetrag.	per Kopf.
England	118,1	4,40
Frankreich	88,0	2,50
Spanien	23,6	1,65
Portugal	8,1	2,78
Kirchenstaat	8,0	2,38
Zollverein	7,7	0,27
Rußland (ohne Polen)	7,6	0,15
Sardinien	7,2	1,79
Neapel	4,7	0,58
Polen	1,2	0,25
Belgien	0,7	0,17
Oesterreich	22,9	0,60

Diese Tabelle aus dem „Journal des Économistes" ist entschieden in allen Punkten zu niedrig; sie hat nur den Werth, das ungefähre Verhältniß zwischen der Besteuerung der verschiedenen Staaten anzudeuten.

Im Jahre 1859 waren in Oesterreich die Bruttoeinnahmen des Tabacksmonopols 42,225273 Fl., die Ausgaben 19,298274 Fl., netto 22,927000 Fl., 1869 resp. 45,2 Mill. und 19,2 Mill., netto 26 Mill. Tabackssteuer, was allerdings annähernd einen Steuerbetrag von circa 1,6 Fl. per Kopf ausmacht.

G. Die Besteuerung der ausländischen Consumtionsartikel. Die Zölle und die Zollsteuer.

Daß die Zölle von jeher einen wesentlichen Theil der Einnahme der Finanzen gebildet haben und daher in keiner Finanzwissenschaft fehlen können, ist bekannt. Allein ebenso bekannt ist, daß sie zugleich als eine der wichtigsten volkswirthschaftlichen Verwaltungsmaßregeln erscheinen. Erklärlich ist es dadurch allerdings sehr leicht, daß beide Gesichtspunkte in ihrer sachlichen innigen Verbindung auch theoretisch leicht vermengt werden. Das ist aber nun ein um so größerer Uebelstand, als namentlich der letztere Gesichtspunkt nur für einen Theil der Zollsteuer zutrifft. Es scheint gegenwärtig die erste Aufgabe zu sein, den finanziellen Stand-

punkt des Zollwesens von dem administrativen zu scheiden und dann erst den letztern als subsidiäres Element der Beurtheilung zur Geltung gelangen zu lassen, während in der Verwaltungslehre das Umgekehrte der Fall ist. Hält man das fest, so ergibt sich dasjenige System der Behandlung dieses Gebiets, das wir für das allein richtige in der Finanzwissenschaft halten müssen.

Es liegt wol wesentlich in dem Mangel einer selbständigen Verwaltungslehre, daß die Finanzwissenschaft der neuesten Zeit die Frage nach Schutzzoll und Freihandel zum Ausgangspunkte der Behandlung des Zollwesens gemacht hat. Vielleicht daß die strenge Scheidung, welche das Folgende durchführt, auch dafür ihre unmittelbare Wichtigkeit haben dürfte.

I. Der Zoll als indirecte Steuerform.

Es ist kein Zweifel, daß der Zoll zunächst und vor allen Dingen als eine Erhebungsform der indirecten Steuer erscheint. In diesem Sinne hat die Finanzwissenschaft denselben daher auch zunächst zu behandeln und zu erläutern.

Der Zoll ist nun diejenige Art der indirecten Steuer, deren Object alle aus dem Auslande über die Grenze gebrachten Waaren bilden, und die somit als Complement aller andern Besteuerungsformen erscheint. In diesem Sinne nennen wir ihn den Eingangszoll, zum Unterschiede von dem Ausfuhrzoll, der in der That gar nichts ist, als eine Verwaltungsmaßregel, und mit dem Steuerwesen ebenso wenig zu thun hat, als der Durchfuhrzoll, der eine Form der Wegeabgaben ist und daher dem Gebührenwesen angehört. Wir reden daher im Zollwesen nur von dem Eingangszolle, als dem eigentlichen Zolle, der einen Theil der Finanzwissenschaft bildet.

Der Zoll als Steuer hat daher in allen seinen Anwendungen die Elemente aller Steuer in sich. Sein Object bilden die durch den Zoll zu versteuernden Waaren. Seine Steuereinheit sollte eigentlich nach der Natur und dem Werthe jeder einzelnen Waare aufgestellt werden. Die praktische Unausführbarkeit dieser Forderung hat dagegen fast auf allen Gebieten den Grundsatz erzeugt, als Einheit das Gewicht und ausnahmsweise das Stück anzunehmen. Der Zoll mit der Einheit des Werthes heißt der Werthzoll; der Zoll mit der Einheit des Gewichts der Gewichtszoll.

Der große Unterschied des Werthes bei gleichem Gewicht hat indeß für gewisse Objecte den Werthzoll mit dem Gewichtszoll in der Weise verbunden, daß der Steuerfuß (Zollsatz) derselben Gewichtseinheit je nach ihrem Werthe ein höherer ist; dabei hat nun aber in der Besteuerung dieses Steuerfußes neben dem Werthe auch das Princip des Schutzzolles mit eingewirkt, sodaß es weder einen reinen Gewichts- noch einen reinen Werthzoll gibt. Schon hier beginnen daher die Schwierigkeiten des Zollwesens.

Der Steuerfuß des Zolles ist der Tarifsatz; das System aller Steuerfuße ist der Zolltarif. An sich einfach, ist demnach aus den erwähnten Gründen dieser Tarif als System der Steuerfuße der Zollsteuer das künstlichste Gebiet für Gesetzgebung und Verwaltung der Finanzen geworden, indem gerade dieser Steuerfuß der Zollsteuer das Gebiet ist, auf welchem sich die tiefen Unterschiede der beiden Principien des Zollwesens kreuzen und vermischen. Zu dem Ende ist es nothwendig, jedes derselben für sich durchzuführen und zu betrachten.

II. Die leitenden Principien des Zollwesens. Der Steuerzoll und der Schutzzoll.

Der Zoll ist zunächst eine Abgabe, welche der Staat von jeder über seine Grenze gehenden Waare nach Art und Maß derselben erhebt.

Der Zoll hat daher, ganz abgesehen von seiner Höhe und seiner Erhebung an und für sich, eine doppelte Wirkung. Zuerst vertheuert er die Waare mindestens um den Zollbetrag, und diese Wirkung ist eine wirthschaftliche; dieser Zoll ist der Schutzzoll. Dann verschafft er dem Staate durch diesen Zollbetrag eine Einnahme, und dies ist seine finanzielle Wirkung, in diesem Sinne sprechen wir vom Steuerzoll. Es leuchtet ein, daß bei beiden Punkten sowol die Höhe des Betrags als die Form der Erhebung den wirthschaftlichen und finanziellen Einfluß wesentlich modificiren.

Man muß daher zunächst sagen, daß jeder Zoll an und für sich beides zugleich, ein wirthschaftlicher und ein finanzieller Zoll ist. In dem ersten Punkte wirkt er auf die Gesammtheit der Productionsverhältnisse und erscheint daher als eine Verwaltungsmaßregel; in dem zweiten Punkte wirkt er auf die Finanzen und er-

scheint als eine Steuer. Jeder Zoll ist daher zugleich eine Verwaltungsmaßregel und eine Steuer. Da nun aber je nach der Art des Objects, der Höhe und der Erhebung entweder die wirthschaftliche oder die finanzielle Bedeutung die vorwiegende ist, so pflegt man von diesem Gesichtspunkte die Zölle in zwei große Gruppen einzutheilen, die man als Schutzzölle und als Finanz- oder Steuerzölle bezeichnet.

Es ergibt sich daraus, daß zunächst die Zollehre der Finanzwissenschaft ohne Unterscheidung beider Zollarten insofern angehört, als sie die wissenschaftliche Darstellung der aus dem Zolle erwachsenden Einnahmen des Staats enthält, während sie der Verwaltungslehre gehört, insofern diese Einnahme durch die in ihr enthaltene Vertheuerung der Waare auf die wirthschaftlichen Verhältnisse des eigenen Landes zurückwirkt.

Allerdings aber wird das Gebiet der Steuerzölle von wesentlich andern Gesichtspunkten beherrscht, als das der Schutzzölle, obgleich die Erträgnisse beider den Finanzen gemeinsam angehören. Während daher der Zolltarif äußerlich ein formales Ganze bildet, enthält derselbe zwei durchaus verschiedene Systeme und wir müssen daher jedes äußerlich wesentliche Zollsystem als die Verbindung dieser beiden Zollsysteme betrachten, die ein jedes für sich auf ihre natürliche Basis zurückgeführt werden müssen.

Die Literatur über das Zollwesen scheidet sich in drei Hauptgattungen. Die erste ist die Fachliteratur der Zollverwaltung; die zweite ist die systematische der Finanzwissenschaft; die dritte ist die Literatur des Kampfes zwischen Schutzzoll und Freihandel. Es ist sehr beachtenswerth, daß die Finanzwissenschaft sich bis auf die neueste Zeit diesem Streite gegenüber sehr objectiv verhalten hat. In der That gehört derselbe nur in zweiter Reihe derselben an; der Hauptgrund aber, weshalb sie nicht Partei nahm, lag wol darin, daß die Freihandelstheorie ihr durchaus nicht genügen konnte, da sie sich als unfähig bewies, die Unterscheidung zwischen Steuer- und Schutzzoll zu verstehen und durchzuführen, während die Finanzwissenschaft das erstere unter keinen Umständen entbehren, oder den Satz zulassen konnte, daß die Grundsätze, welche für die Schutzzoll- und Freihandelsfrage maßgebend seien, zugleich für das gesammte Zollwesen gelten dürften. Diese Entfremdung der zweiten oben bezeichneten Richtung von der dritten herrscht im Grunde noch gegenwärtig trotz Pfeiffer's Eifer. Die Literatur des Streites schon bei Malchus, „Finanzwesen", I, §. 70, 71. Merkwürdige Naivetät noch bei Lotz,

„Staatswissenschaft", III, §. 142. Höchste Objectivität bei Hoffmann, S. 385, und selbst bei Rau, II, §. 448 fg. Dagegen beginnt das Schutzzollsystem in seiner höhern Bedeutung zuerst von List erkannt zu werden; es ist seine eigentliche That, das Wesen desselben zum wissenschaftlichen Bewußtsein erhoben zu haben. Wirth und später Hock, „Abgaben und Schulden", S. 136, haben dagegen den Freihandel auch in der Finanzwissenschaft vertreten, ebenso Cochut, „La politique du libre échange"; theoretisch hat der Streit kein Ende; praktisch scheint er erledigt.

III. Das Steuerzoll- und das Schutzzollsystem.

a) Steuerzoll und Steuerzollsystem.

Der Zoll als Abgabe auf die zum inländischen Verbrauche bestimmten Waaren ist nämlich zunächst die Erhebungsform der Steuer auf dieselben und die Grundsätze, welche für seine Höhe gelten, sind daher nichts anderes, als die Anwendung der allgemeinen Principien der indirecten Steuer je nach dem Objecte derselben, also anders bei Brot, Fleisch, Getränke, Zucker u. s. w.

Wäre nun aber auch der Steuerzoll gar nichts als dies, so würde sich zweierlei ergeben. Zuerst müßte der Zollsatz als Steuerfuß so hoch sein, wie die addirte Summe der Steuerfuße auf jedem Artikel, der den inländischen Steuern unterliegt; zweitens aber müßte die auf diese Weise an der Grenze verzollte Waare im Inlande jeder andern directen Steuer enthoben sein, da dieselbe sonst zweimal besteuert würde. Nun aber macht das letztere das erstere unthunlich. Jede Betrachtung des Steuerzolles muß deshalb davon ausgehen, daß der Zoll weder die Bestimmung noch die Fähigkeit hat, bei allen Artikeln die übrigen indirecten Steuern zu ersetzen. Offenbar kann er das nur da, wo eine weitere Besteuerung innerhalb der Grenze nicht mehr stattfindet.

Damit nun theilen sich schon für den bloßen Begriff des Steuerzolls alle Artikel in zwei große Gruppen, und diese Scheidung wird für die Beurtheilung des Steuerfußes maßgebend.

Bei allen denjenigen Objecten nämlich, welche auch im Inlande einer Besteuerung unterliegen, ist der Zoll nur dazu bestimmt, die Differenz des Steuerbetrags der Producte des Inlandes und desjenigen des Auslandes auszugleichen, damit

der inländische Producent nicht in die Lage kommt, sein vermöge der einheimischen Steuer zu theures Product nicht mehr verkaufen zu können. Ist der Steuerfuß des Tarifs höher, so wird derselbe aus einem Steuerzoll bereits zu einem Schutzzoll; ist derselbe niedriger, oder ist gar kein Zoll auf einer im Inlande besteuerten Production — wie z. B. Korn, Fleisch, gewerbliche Rohstoffe — so ist diese Zolllosigkeit gleich einer Steuerfreiheit, welche wieder nur vom Standpunkte der Verwaltungslehre motivirt ist und mit den Finanzen nichts zu thun hat. Die Berechnung dieser Differenz ist nun sehr schwierig und bis zur letzten Consequenz überhaupt nicht durchzuführen. Daher mit Recht große Neigung, dieses Element im Steuerzoll zu beseitigen. Der Ausdruck dieses Strebens erscheint in dem Grundsatze, daß alle Rohstoffe ganz frei und alle Nahrungsmittel entweder ganz oder doch zum größten Theil frei sein sollen. Nur bei den Getränken hat man die hohe Steuer festgehalten; hier ist der Zollsatz principiell die Ausgleichung der Productionssteuer, da die Absatzsteuer auf inländische und ausländische Getränke in gleicher Weise fällt. Derjenige Betrag des Zolles, der über diese Ausgleichung hinausgeht, ist dann in der That Schutzzoll und kein Steuerzoll.

Bei allen denjenigen Objecten dagegen, welche, wenn sie einmal eingeführt sind, keiner weitern Besteuerung unterliegen, ist der Zoll die einzige und ausschließliche indirecte (Verzehrungs-) Steuer. Das nun sind diejenigen Waaren, welche das Inland überhaupt nicht produciren kann; also namentlich die tropischen Nahrungsmittel. Hier sollte daher der Tarifsatz als Steuerfuß rationell so hoch sein, daß derselbe im Verhältniß zu der Besteuerung der inländischen Ernährungsmittel stehe. Allein dieser Satz leidet keine durchgehende Anwendung wegen der großen Verschiedenheit der transatlantischen Artikel. Man muß sie vielmehr für den Steuerfuß der Zollsteuer in vier Gruppen theilen.

Die erste Gruppe bilden diejenigen, welche durch den allgemeinen Gebrauch den Charakter von eigentlichen Nahrungsmitteln angenommen haben und daher nur einen möglichst geringen Steuerfuß (Zollsatz) zulassen. Dahin gehören namentlich Kaffee, Thee und Reis. Sie haben nun außer ihrem Nahrungswerthe auch noch einen großen civilisatorischen Einfluß, und der niedrige Steuerfuß auf dieselben erscheint daher zugleich durch die Principien der

Verwaltung motivirt. Ohne diesen Gesichtspunkt würde derselbe gar nicht zu erklären sein.

Die zweite Gruppe wird von den Artikeln gebildet, welche wir als Gewürze bezeichnen. Es ist kein Zweifel, daß dieselben dem reinen Genuß angehören und ihr Zollsatz daher als eine Genußsteuer erscheint. Während daher der Steuerzoll der ersten Gruppe ein niedriger ist, soll der dieser zweiten ein so hoher sein, wie die Zollverwaltung denselben nur zuläßt. (S. unten).

Die dritte Gruppe betrifft die Artikel, die auch im Inlande producirt werden können; dahin gehört namentlich der Zucker und Rum. Der Zollsatz dieser Artikel muß daher der Ausgleichssteuerfuß sein; ist er höher, so wird er eben zum Schutzzoll.

Die vierte Gruppe endlich besteht aus den Artikeln des Monopols, wo ein solches da ist, wie namentlich bei dem Taback. Dieser Artikel wird hier zu einem reinen Genußgegenstand, und es ist daher rationell, den Zollsatz so hoch zu stellen, daß er noch über die im Monopol enthaltene Steuer hinausgeht.

Das nun sind die leitenden Grundsätze für den Steuerzoll. Sie sind rein finanzielle Principien und sollen so wenig als möglich vom verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkte beeinflußt werden. Ihre Anwendung auf alle Artikel der Einfuhr ergibt nun das, was wir das Steuerzollsystem im Gegensatze zu dem Folgenden nennen. Faßt man aber die betreffenden Artikel zusammen, so ergibt sich, daß sie fast ausschließlich die Mittel der körperlichen Ernährung enthalten. Und wir gelangen daher zu dem Satze, daß das Gebiet des Steuerzollprincips und -Systems nur die Nahrungsmittel im weitesten Sinne umfaßt.

Anders ist das Verhältniß im folgenden Gebiete.

b) Der Schutzzoll und das Schutzzollsystem.

Der Zoll als Abgabe von den vom Auslande importirten Waaren ist aber zweitens eine Vertheuerung derselben auf dem inländischen Markte. Der Zweck dieser Vertheuerung ist durch die Folgerung derselben gegeben. Sie macht die fremde Waare um so viel theurer, daß die inländische entweder den Markt allein beherrscht, oder doch auf demselben neben der fremden Käufer

finden kann. Sie gewährt dadurch die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns für die einheimische Production, ruft sie damit hervor oder erhebt sie. Dieses Verhältniß zu der letztern nennen wir den Schutz, und der Zoll, der dieses zur Aufgabe hat, ist der Schutzzoll.

Der Schutzzoll ist daher unzweifelhaft eine Verwaltungsmaßregel, und die Frage, ob derselbe überhaupt sein soll oder nicht, ist demnach auf den ersten Blick keine finanzielle, sondern nur eine verwaltungsrechtliche. Es wäre daher hier gar nicht über denselben zu reden, sondern der Betrag, den er einbringt, als eine Art der Gebühren anzusehen, die je nach den Verhältnissen der Industrie eines Landes da sein können oder nicht. Die Steuerlehre hätte sich sohin mit denselben gar nicht zu beschäftigen; nur daß die Organe des Steuerzolls ihn zugleich mit dem letztern einzuheben hätten.

Allein der Schutzzoll hat auf die Finanzen einen so gewaltigen directen Einfluß, daß seine Beachtung auch bei den Steuern gar nicht wegfallen kann. Denn die Zunahme oder Abnahme der Erwerbsteuer beruht so unmittelbar auf der der gewinnbringenden Production, daß, wenn der Schutzzoll wirklich die letztere fördert, die Frage nach demselben nothwendig als Finanzfrage gelten muß. Daher liegt denn auch stets die Entscheidung über den Schutzzoll in demselben Organe, welches über den Steuerzoll entscheidet, dem Finanzministerium, während allerdings die Grundsätze, die für dieselben maßgebend sind, in der Volkswirthschaftslehre liegen.

Dabei nun muß vor allem wieder das Princip und das System unterschieden werden.

Was zunächst das Princip des Schutzzolls betrifft, so treten sich hier bekanntlich zwei Auffassungen gegenüber, von denen jede wieder zwei Richtungen enthält.

Das erste Princip ist das eigentliche Schutzzollprincip, das in seiner weitest gehenden Anwendung die fremde Concurrenz durch den Schutzzoll bei *allen* Productionen und zwar *dauernd* ausschließen will, während der rationelle Schutzzoll sich streng auf die Ausgleichung der Gestehungskosten in Kapital und Arbeit beschränkt und grundsätzlich dahin gehen muß, sich durch *seine Anwendung selbst überflüssig zu machen*, indem er nur dann und so lange zulässig erscheint, als die einheimische Production sich die

Bedingungen der Concurrenz mit der fremden allmählich erwirbt, während er ganz irrationell ist, wo das letztere unmöglich erscheint.

Das zweite Princip ist das des Freihandels. Dasselbe enthält zwei wesentlich verschiedene, aber keineswegs immer gehörig unterschiedene Gestaltungen. In seinem misverstandenen Extrem wird es zum Princip der Zolllosigkeit, was nichts anderes ist als die Negation des ganzen Systems der indirecten Steuern in ihrer Anwendung auf die Zollsteuer. In seiner praktischen Beschränkung ist es der Grundsatz, daß in dem Systeme des Zolles jeder Betrag wegfallen soll, der blos die Erhöhung des Preises der Waaren zum Zwecke hat, während er die Besteuerung bestehen läßt.

Da mithin in diesem letzten Punkte das rationelle Schutzzoll- und Freihandelsprincip übereinstimmen, so ergibt sich zuerst, daß, während der Steuerzoll es mit den Ernährungsmitteln zu thun hat, das Gebiet des Schutzzolles die industriellen und gewerblichen Producte im weitesten Umfange sind, sodaß auf diese Weise in der That Steuer- und Schutzzoll nur in sehr wenigen Artikeln oder Steuerobjecten zusammenfallen. Das nun macht es auch möglich, von einem selbständigen Schutzzollsysteme zu reden, da dasselbe sonst nur in der Sphäre eines abstracten Princips bleiben würde.

Das Schutzzollsystem entsteht nun, indem man das Princip desselben auf den Steuerfuß als Zollsatz der einzelnen Arten der gewerblichen Production anwendet, und erscheint daher als der Schutzzolltarif für diese Waaren, der zwar stets äußerlich mit dem Steuerzolltarife verbunden ist, aber innerlich sich in dem Grundsatz für seine Steuerfuße wesentlich von dem letztern scheidet. Dieser Grundsatz ist einfach.

Während nämlich der Fuß des Steuerzolles sich an den der indirecten Steuer anschließt, hat der Fuß des Schutzzolles mit dem letztern gar nichts zu thun. Er wird ausschließlich bestimmt durch die auf die Zolleinheit zurückgeführte Differenz der Gestehungskosten der einheimischen und fremden Production. Daraus ergeben sich nun für die Besteuerung des Tarifsatzes im Schutzzollgebiet folgende allgemeine Regeln:

Erstlich muß die Differenz zurückgeführt werden auf die des Preises für Credit und Arbeitslohn, sowie auf die Jugend und

das Alter eines zu schätzenden Gewerbszweiges wegen der mit denselben verbundenen Amortisation.

Zweitens muß der Tarifsatz nicht höher sein als die auf diese Weise gefundene Differenz.

Drittens muß jeder Hauptartikel seinen eigenen Zollsatz haben.

Viertens muß jeder Zollsatz mit der Erklärung begleitet sein, daß er nicht länger dauern darf, als die zu schützende Industrie Zeit gebraucht, um sich durch Thätigkeit und Tüchtigkeit diejenigen Bedingungen zu verschaffen, welche zur Concurrenz mit dem fremden Product nöthig sind, indem nach Ablauf dieser Zeit angenommen werden muß, daß die einheimische Industrie dazu überhaupt nicht fähig und der Schutzzoll daher unmotivirt ist.

Es ergibt sich daraus, daß bei der in unserer Zeit immer größer werdenden Ausgleichung aller Bedingungen der Production, sowol in Credit als in Rohstoffen und Maschinen sowie im Arbeitslohne, der Schutzzoll für die meisten Waaren praktisch seine Begründung verliert, während die Wissenschaft ihn als organisches Element der Volkswirthschaftspflege unbedingt aufrecht halten muß.

Diese Grundsätze nun, glauben wir, sind sehr einfach. Ihre Schwierigkeit liegt aber in ihrer Anwendung. Die letztern bezeichnen wir als die Grundsätze über die Höhe und den Wechsel der Zollsätze, sowol bei dem Steuer- als bei dem Schutzzoll.

c) Höhe und Wechsel des Zollsteuerfußes oder der Tarifsätze beider Systeme.

Es ist zweckmäßig, auch hier die beiden Systeme zu scheiden, obwol sie auch in den obigen Fragen stets in einem und demselben Zolltarife gemeinschaftliche Anwendung finden.

Wir gehen dabei von dem Satze aus, daß es trotz voller Klarheit über das Princip geradezu unmöglich ist, eine absolute Höhe für die Fuße beider Systeme herauszufinden. Das richtige Maß muß vielmehr auf anderm Wege festgestellt werden.

Die absolute Höhe des Steuerzollfußes sollte durch Reducirung auf den Verzehrungs- und Genußsteuerfuß der inländischen Artikel gefunden werden. Wir haben schon oben bemerkt, daß dieselbe nicht gesetzt werden kann. Allein statt dessen tritt das Wesen der

Steuer als maßgebend ein. Die Steuer muß producirt werden, um gezahlt werden zu können. Wird nun der besteuerte Artikel nicht gekauft, so wird er auch nicht verzollt. Wird er nicht verzollt, so ist es damit gewiß, daß sein Preis von dem, der ihn sonst gekauft hat, nicht mehr producirt werden kann, daß derselbe also im Verhältniß zu der den Steuerbetrag producirenden Kraft zu hoch ist. Es folgt daraus der einfache Grundsatz, daß der Steuerfuß eines Artikels zu hoch ist, wenn die Zolleinnahme bei steigender Bevölkerung sinkt, woran sich die ebenso einfache statistische Thatsache anschließt, daß der Consum der steuerpflichtigen Artikel stets zunimmt, sowie der Zollsatz herabgeht, einfach deshalb, weil der Werth der erstern dann leichter zu produciren ist. Wenn daher die Einfuhr solcher Artikel und mit ihr die Zolleinnahme aus denselben stillsteht, so muß der Zollsatz vermindert werden. Grundsatz ist dabei, daß jede Herabsetzung richtig ist, solange sie mindestens dieselbe Gesammteinnahme aus dem Steuerzoll übrig läßt.

Anders sind die Grundsätze für Höhe und Wechsel des Schutzzollfußes.

Auch dieser ist nur in seinem absoluten Betrage zu berechnen; auch hier muß daher seine Wirkung die Grundlage für den Ansatz jener Höhe sein. Er ist unbedingt zu hoch, wenn er mehr beträgt, als ich für die Gefahr zahlen muß, welche der Schmuggelhandel läuft oder als die sogenannte Schmuggelprämie. Er ist zu niedrig, wenn die entstehenden Unternehmungen, namentlich wo sie nahe an der Grenze liegen, untergehen oder lange stillstehen. Er ist so lange richtig, als sich gleichartige Unternehmungen erhalten und entwickeln, ohne daß der Preis ihrer Producte anfangs mehr als 15—20 Proc. von dem der fremden Concurrenten abweicht. Unter einem Schutze von 20 Proc. muß jede Production, wenn sie überhaupt lebensfähig ist, entstehen, und binnen einer gegebenen Zeit so weit gelangen können, daß sie keiner 20 Proc. mehr bedarf. Jeder Schutzzoll wird daher unrichtig, wenn er längere Zeit auf 20 Proc. stehen bleibt; er muß mindestens in den ersten zehn Jahren zehn Procent heruntergehen. Nur ausnahmsweise kann ein dauernder Schutz von 5 Proc. beibehalten werden. Doch soll das Herabgehen stets vorher bekannt und ein successives sein, und muß dasselbe für jeden

Artikel besonders erwogen und nach den Verhältnissen modificirt werden.

Faßt man nun alle diese Momente zusammen, so entsteht das, was wir einen rationellen Zolltarif nennen, und dessen Basis die Scheidung der obigen beiden Principien und Systeme, dessen Vollziehung die Zollverwaltung ist.

IV. Die Zollverwaltung und ihre Grundsätze.

Die Zollverwaltung ist danach die wirkliche Erhebung des Zolles durch die Organe der Finanzen als ein Theil der Steuerverwaltung. Man nennt dieselbe auch wol kurz das „Zollwesen".

Die große Bedeutung des Zolles für die einheimische Production hat nun von jeher auch auf die Zollverwaltung eingewirkt, und eine Reihe von selbständigen Regeln für dieselbe erzeugt, die namentlich in neuester Zeit eine ganz bestimmte Gestalt angenommen haben. Die rein formellen Vorschriften der Zollverwaltung gehören nun allerdings nicht hierher; wohl aber hat die Finanzwissenschaft sich von den allgemeinen Grundsätzen Rechenschaft abzulegen, welche ihre Organe, die Zollämter, im einzelnen zu befolgen haben. Wir fassen sie im Folgenden zusammen.

Die Zollordnung. Die Zollordnung enthält die gesetzlichen Regeln für das Verfahren bei dem Acte der Verzollung und zwar sowol für die Verzollenden als für die Zollbehörden. Der Grundsatz, aus welchem alle diese Regeln hervorgehen, beruht darauf, daß die Sicherheit der Verzollung für die Finanzen, die Leichtigkeit derselben dagegen für den Verkehr den größten Werth hat, und daß daher auf allen Punkten nach derjenigen Form der Zollordnung zu suchen ist, welche mit der größten Sicherheit die größte Leichtigkeit der Verzollung verbindet. Es ist dazu erforderlich, daß die Formalien, die nothwendig sind, so einfach und leicht verständlich gehalten werden als möglich, und daß die Schnelligkeit der Beförderung als ein selbständiger Werth für den Staat einerseits und für den Verkehr andererseits betrachtet und deshalb auch angestrebt werde. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß die Zollordnung um so leichter und besser gehandhabt wird, je mehr der Zolltarif aus einem verständigen Systeme hervorgegangen ist; ja man kann sagen, daß die Verstöße gegen die

Zollordnung sich stets in dem Maße vermindern, je richtiger das System des Tarifs ist. Dennoch beruht auch hier natürlich sehr viel auf der persönlichen Leitung des ganzen Zollwesens, und die Gleichmäßigkeit und Leichtigkeit der letztern hervorzubringen, ist die Aufgabe der Instructionen, welche gewissermaßen als locale Zollordnungen betrachtet und in diesem Sinne abgefaßt werden müssen.

Der Zollcredit. Der Zollcredit beruht darauf, daß der Zoll von dem Importeur so lange vorgeschossen werden muß, bis er seine Waare im Inlande wieder verkauft hat. Der Zollbetrag muß daher so lange dem Geschäft entzogen werden, ohne daß der Staat daraus einen Vortheil oder auch nur daran ein Recht hätte. Sowie daher Handel und Verkehr sich ausbilden, erscheint es nothwendig, Einrichtungen zu treffen, vermöge deren der Kaufmann den Zoll nicht eher bezahlt, als bis die Waare wirklich in den Verkehr tritt. Die Gesammtheit dieser Einrichtungen nennen wir den Zollcredit im weitern Sinne. Derselbe kann entweder dadurch gegeben werden, daß der Staat eigene Waarenhäuser (Depots oder Docks) errichtet, in denen die Waaren liegen, bis der Kaufmann sie herausnimmt, um sie in Verkehr zu geben, oder indem die Verwaltung die eigenen Lager der Kaufleute verschließt und die Waare nach Bedarf herausnehmen läßt. Im engern Sinne reden wir von dem eigentlichen Zollcredit, indem der fällige Betrag des Zolles nicht sogleich bei dem Import gefordert, sondern dem Importeur gegen Terminzahlung geborgt wird. Der eigentliche Zollcredit darf jedoch nicht zu kleine Summen umfassen, wie andererseits die Zollniederlagen nur größere Quantitäten deponiren lassen dürfen.

Die Rückzölle entstehen da, wo ein auswärtiges Halbfabrikat importirt wird, um aus demselben ein Ganzfabrikat zu machen und das letztere als solches wieder zu exportiren, ohne es in den einheimischen Verbrauch zu geben. Hauptbeispiel Gewebe zur Appretur und zum Druck. Es ist klar, daß diese Rückzölle nur ausnahmsweise angewendet werden können.

Ausfuhrprämien gehören der Verwaltungslehre der Industrie an. Man ist sich über ihre Unzweckmäßigkeit einig.

Steuervergütungen treten da ein, wo ein inländisches Product vermöge der inländischen Besteuerung so theuer wird,

daß es mit dem ausländischen auf dem fremden Markte nicht concurriren kann. Auch diese müssen als Ausnahmen betrachtet werden, namentlich da sie nur in wenigen Fällen richtig bemessen werden können. Hauptbeispiel: Branntwein.

Die Zollbehandlung endlich soll möglichst rasch und einfach sein; die Zollstellen sollen je nach Bedarf nicht blos an der Grenze, sondern auch im Inlande errichtet werden. Das Zollstrafrecht kann nur bei irrationellen Tarifen große Bedeutung haben; bei rationellen Tarifen genügt die angemessene Buße.

Die Erfahrung hat nun bewiesen, was die Natur der Sache gelehrt hat, daß die Schwierigkeiten der Zollverwaltung in geradem Verhältniß zur Richtigkeit und zur Höhe des Tarifs stehen. Der unrichtige Tarif erzeugt Streit und Verwirrung, der hohe Tarif den Schleichhandel; beide steigern die Kosten der Zollsteuer so sehr, daß der niedrige Zoll auch finanziell durch die Verminderung seiner Erhebungskosten und die Vermehrung des Consums einträglicher wird als der hohe.

Es hat jedoch lange gedauert, bis man das Wesen der beiden Zollsysteme, die Grundsätze für Höhe und Wechsel, und die Regeln für die Verwaltung des Zolles zur Geltung gebracht hat.

V. Elemente der Geschichte des Zollwesens bis zur Gegenwart.

Das Verständniß der Geschichte des Zollwesens schließt sich unmittelbar an jenen durchgreifenden Unterschied zwischen dem Steuerzoll und dem wirthschaftlichen Zoll.

Es leuchtet ein, daß ein Steuerzoll seiner Natur nach einfach ist und sich daher auch von Anfang an vorfinden muß, sobald das Finanzwesen der Staaten sich zu entwickeln beginnt. Das Auftreten des wirthschaftlichen Zolls setzt dagegen zwei Dinge voraus, die beide auf einen höhern Grad der Entwickelung hindeuten. Das erste ist die Concurrenz fremden Gewerbfleißes mit dem einheimischen; das zweite ist das Verständniß der Staatsverwaltung für die wirthschaftlichen Interessen des eigenen Volks und für die Gesetze, welche die letztern beherrschen.

Die Entwickelung dieses Verständnisses folgt nun in allen Staaten einem eigenthümlichen Gesetz, welches sich in besonderer Anwendung auf das Zollwesen in kürzester Weise dahin formuliren

läßt, daß alle Staaten, solange sie blos auf der Geschlechter- und der ständischen Ordnung der Gesellschaft beruhen, nur den Steuerzoll haben, während der wirthschaftliche Zoll eintritt, sobald die gewerbliche Gesellschaftsordnung selbständige Geltung zu gewinnen beginnt. Mit dieser und ihrer Entwickelung schreitet dann der wirthschaftliche Zoll immer weiter, bis er mit dem Steuerelement des Zolls in Kampf geräth; aus diesem Kampfe bildet sich dann endlich das wirkliche Zollsystem.

Demgemäß ist der Steuerzoll die einzige Grundform des Zolls der alten und der neuen Epoche gewesen, bis sich in den germanischen Ländern am Städtewesen die gewerbliche Gesellschaft auszubilden und in dem Rathe der Fürsten als dritter Stand Geltung zu verschaffen beginnt. Mit dem 15. Jahrhundert begründet sich daher die zweite große Gestaltung des Zollwesens, dessen Charakter das Auftreten des wirthschaftlichen Zollprincips neben dem finanziellen ist. Nur daß jede dieser großen Gestaltungen selbst wieder innerhalb ihrer Grenzen gewisse Abschnitte hat, welche die Geschichte ausfüllen.

Der griechische Zoll hat im großen und ganzen den Umfang und Charakter einer Verzehrungssteuer. Die griechischen Staaten waren Städte mit Stadtgebieten, und darauf beruhte es, daß man über jenen Charakter um so weniger hinauskam, als eine Mitwerbung unter den einzelnen Staaten nicht bestand, sondern jeder nur sein eigenthümliches Product auf den Markt brachte.

Der römische Zoll erscheint dagegen schon als eine Mischung von Verbrauchssteuer und Hafen- oder Wegegebühr; nur muß man sich dabei kein Zollwesen im heutigen Sinne denken, in welchem es auf eine Versteuerung fremder Producte abgesehen ist, sondern der Zoll war eine höchst unvollkommene Form der innern Verbrauchssteuer, die man auf passenden Punkten erhob, wo sich der Verkehr ganzer Länder berührte und kreuzte.

Der alte Zoll der germanischen Welt entspringt zunächst aus dem römischen Zoll, ist aber ursprünglich eine Geleitsgebühr, die mit einer Versteuerung des Verbrauchs gar nichts zu thun hat, sondern einfach für die Benutzung des Wegs und die auf demselben herzustellende Sicherheit gegeben wird. Das wird nicht dadurch geändert, daß die Höhe dieser Gebühr zum Theil durch den Werth der Waaren bestimmt ward. Daß dem aber wirklich

so war, erkennt man am deutlichsten daraus, daß sich dieser Wegezoll später als Wegemauth selbständig neben dem Zoll erhält und selbst mit der Herstellung der völligen administrativen Gleichheit aller Gebiete eines und desselben Landes nicht erlischt.

Eine ganz neue Epoche beginnt nun mit der Entwickelung der Gewerbthätigkeit in den verschiedenen Ländern und der daraus entstehenden Mitwerbung derselben untereinander, die zugleich von einem beständig wachsenden Import und Verbrauch von außereuropäischen Producten begleitet war.

Namentlich seit dem Aufblühen des transatlantischen Handels kann man die Gesammtheit aller Gegenstände des Weltverkehrs in zwei große Gruppen theilen, deren Bedeutung zugleich für die Entwickelung des Zollsystems entscheidend wird. Die erste dieser Gruppen umfaßt die europäischen Waaren, welche eine Concurrenz in der Production zulassen; die zweite die nichteuropäischen, bei denen keine Mitwerbung möglich ist. Auf diesem Unterschiede beruht von da an die Geschichte der Zollsysteme und das Verhältniß zwischen wirthschaftlichem und Finanzzoll, nur daß man noch lange Zeit sich eines klaren Princips nicht bewußt war.

Was zunächst die außereuropäischen Waaren betrifft, so wurden sie im Anfange durchgehends als Luxusartikel angesehen und daher mit hohen Steuern belegt. Die Folge davon war eine große Beschränkung der Verzehrung dieser Artikel, die für die wichtigsten derselben bis auf die neuere Zeit gedauert hat. Hand in Hand mit der Wirkung des Zolls ging nun aber auch der Mangel an Zahlungsartikeln für die transmarinen Länder. Weder das Gold noch das Silber Europas reichte dafür aus; es konnte ein stärkerer Consum jener Artikel erst dann eintreten, wenn Europa seine Bezüge mit Waaren statt mit Geld zahlte. Der steigende Consum erzeugte daher eine steigende Production und eine Entwickelung des überseeischen Handels, die wieder auf dieser Production beruhte. Aus diesem Wettkampf beider Elemente ging dann die Erkenntniß hervor, daß man diejenigen Stoffe, welche als überseeische Rohstoffe zu dienen geeignet schienen, dem Zoll ganz enthob, um die einheimische Production zu fördern; andererseits breitete sich allmählich der Gebrauch der transmarinen Nahrungsmittel immer mehr aus, sodaß sie bald aus Luxusgegenständen zu eigentlichen Verzehrungsgegenständen aller Klassen wurden.

Dadurch wurde der bisherige Steuerfuß oder Zollsatz auf diese Artikel, der dieselben als reine Genußgegenstände behandelte, irrationell, und unter dem irrationellen Zolle litten Handel und Verkehr, und so bereitete sich hier das erste Gebiet der großen Zollreform vor, welche das 19. Jahrhundert charakterisirt.

Das zweite umfaßte des Verhältniß des Zollwesens zu denjenigen Waaren, welche die verschiedenen Länder Europas erzeugten und in denen sie sich gegenseitig Concurrenz machten.

In Beziehung auf diese Waaren treten die ersten Anfänge einer systematischen Behandlung des Zolls schon deutlich im 16. Jahrhundert auf. Die Grundidee des Mercantilsystems, daß man das Geld als Verwirklichung des Reichthums nicht aus dem Lande gehen lassen dürfe, erzeugte theils directe Verbote für die Einfuhr fremder industrieller Producte, theils auch Prohibitivzölle von einer so großen Höhe, daß sich, sowie der Bedarf nach solchen Waaren eintrat, sofort ein mächtiger Schmuggelhandel der Abschließung der Grenzen gegenüberstellte. Die Wirkung des letztern einerseits und das allmählich sich bahnbrechende Verständniß der wahren Interessen der gewerblichen Production andererseits blieben zwar im vorigen Jahrhundert bei den meisten Artikeln fruchtlos, allein je weiter die Industrie fortschreitet, um so klarer wird es, daß stets eine Production die Bedingung der andern enthält, und zugleich beginnt man zu erkennen, daß kein Staat dem andern immerfort Waaren abkaufen kann, wenn er nicht für seine Waaren in dem letztern wieder Käufer findet. Dennoch erhalten sich die Ideen des Prohibitivzolls noch das ganze vorige Jahrhundert hindurch; erst das gegenwärtige findet hier das weite Gebiet jener tiefeingreifenden Reformen.

Das dritte Gebiet der letztern ist endlich dasjenige, welches wir das der Aufhebung der Binnenzölle nennen. Die Binnenzölle sind im Grunde nichts anderes als die an die Wegegebühren sich anschließenden örtlichen Verzehrungssteuern; allein die unendliche Wiederholung derselben bei allen kleinen Territorien machte sie so hoch, daß die Verkehrsstörungen und Preissteigerungen, die aus ihnen hervorgingen, den Consum in hohem Grade beschränkten. Die Herstellung der Zolleinheit der Staaten nach außen und der völligen Handelsfreiheit im Innern war daher die dritte Aufgabe des 19. Jahrhunderts.

VI. Das 19. Jahrhundert. Der Charakter des Zollwesens in England, Frankreich und Deutschland.

Man muß nun gestehen, daß das gegenwärtige Jahrhundert im großen und ganzen die wesentlichsten Punkte der obigen Aufgaben wirklich gelöst hat. Es ist ein wahrhaft großartiger Fortschritt, wenn man die Gegenwart mit der Vergangenheit vergleicht. Allein dennoch sind die einzelnen Staaten noch wesentlich verschieden voneinander und wird es nothwendig, sich sowol über das Gleichartige als das Verschiedene hier Rechenschaft zu geben.

Das erste und hochwichtige Merkmal aller Zollgesetzgebungen der Gegenwart besteht nun unzweifelhaft darin, daß dieselben, der Idee des einheitlichen Staatslebens folgend, jedes Land als ein einheitliches Productionsgebiet ansehen und daher auch jede innere Verzollung oder jede innere Zollinie vollständig aufgehoben haben. Ausnahmen davon kommen nur bei ganz localen Verhältnissen vor. Zolltarif, Zollordnung, Zollorganismus gelten daher stets für ein ganzes Reich; die Provinzialität der Besteuerung ist auch auf diesem Gebiete allenthalben verschwunden.

Das zweite Merkmal besteht in der Durchführung des Princips, die wirkliche Erhebung der Zölle den Steuernden so leicht als möglich zu machen, um mit der möglichsten Billigkeit dieser Erhebung die möglichst geringe Störung des Verkehrs durch die Verzollung zu erzeugen.

Diese beiden Momente bilden nun den Grundzug für die Zollverwaltung der Gegenwart; die beiden folgenden charakterisiren das Zollsystem.

Das erste Merkmal des letztern besteht darin, daß die rationelle Aufstellung eines Zollsystems für das Zollwesen jeden wichtigen Artikel zum Gegenstand eines selbständigen, systematisch geordneten und volkswirthschaftlich begründeten Besteuerungssystems gemacht hat, indem die besondern Verhältnisse jedes Productionsartikels in jedem Lande nach gehöriger Erwägung den Grund für eine ihm eigenthümliche Verzollung abgibt.

Man kann daher sagen, daß das Zollsystem jedes Landes jetzt nur noch in seinem obersten Princip volle Gleichartigkeit der Verzollung aller Artikel enthält. In seinem Inhalte dagegen hat

jetzt jeder Artikel sein eigenes System, das auf der genauesten statistischen und volkswirthschaftlichen Untersuchung beruht, und das Zollsystem der neuern Zeit erscheint daher als eine durch eine gemeinsame Grundidee beherrschte äußere Einheit von Verzollungssystemen der einzelnen Waarengattungen.

Daraus ergibt sich, daß nun auch jede Waarengattung ihre eigene Zollgeschichte hat, die natürlich im einzelnen vom höchsten Interesse ist und ohne welche die Geschichte der Gesammtzollgesetzgebung ohne einen bedeutsamen Werth bleibt. Das Studium dieser Zollgeschichte der einzelnen Waarengattungen bildet daher ein wesentliches Moment für das Studium der volkswirthschaftlichen Entwickelung jedes einzelnen Staates. Denn hier ist zugleich der Punkt, wo sich die Verschiedenheit derselben Geltung verschafft.

Während nämlich alle Staaten Europas darin einig sind, den Steuerzoll auf die transatlantischen Nahrungsmittel bestehen zu lassen, aber denselben zugleich so niedrig zu setzen, daß der Verbrauch jener Artikel nicht darunter leidet, sodaß es sich hier nicht um einen Gegensatz der Principien, sondern nur des Steuerfußes handelt, treten sie sich in Beziehung auf den Schutzzoll und die Artikel der europäischen Concurrenz in zum Theil sehr entschiedener Weise entgegen. Das tiefere Verständniß der Nationalökonomie hat gezeigt, daß man in dem Schutzzolle in der That nicht blos die einzelne Production gegen die Concurrenz des Auslandes schützt, sondern, da jede Production in ihren Preisen die Consequenz des gesammten wirthschaftlichen Zustandes eines Volkes ist und wesentlich aus den beiden großen Bedingungen desselben, dem Kapital und der Arbeit, hervorgeht, daß die Aufgabe des Schutzes die wirthschaftliche Selbständigkeit des eigenen Landes gegenüber dem Kapital und dem Arbeitslohne des andern Staates ist. Der Schutz ist daher aus dem mercantilistischen Schutze des Geldes zu einer organischen Verwaltungsmaßregel geworden und das Schutzzollsystem jedes Staates hat damit den specifischen Charakter der Gegenwart angenommen; es ist der Ausdruck der wirthschaftlichen Individualität des Landes geworden, das ihn annimmt. Das ist seine wahre Bedeutung, und vor ihr verschwinden die allgemeinen Phrasen und Forderungen des sogenannten Freihandels, dessen letztes Princip es eben ist, diese

Individualität in ein unterschiedsloses wirthschaftliches Weltleben aufzulösen, in dem nichts mehr herrschen soll als das Größengesetz der Kapitalien, das der Freihandel nicht anerkennt. Die positive Gesetzgebung über das Gebiet des Schutzzolles hat sich aber wenig an die letztere Theorie gekehrt, und so ist ein Zollwesen entstanden, in welchem wir eben jene wirthschaftliche Verschiedenheit der europäischen Länder in so bezeichnender Weise wiederfinden, daß es schwer ist, seine wahre Bedeutung zu verkennen.

Das Gesetz nun, welches im Sinne dieser Elemente die Gestalt des Schutzzollsystems beherrscht, ist einfach und klar, und was es bisher bewirkt hat, wird es auch weiter bewirken. Die Höhe des Schutzzolles ist beherrscht und muß beherrscht werden von der Größe des auf die Production verwendeten Kapitals, und zwar so, daß, je größer das industrielle Kapital, je kleiner der Schutzzoll ist, während der Steuerzoll mit seinen Tarifsätzen von dem des Schutzzolles gänzlich unabhängig dasteht.

Danach nun sind England, Frankreich und Deutschland in ihrem Zollsystem sowie in der Geschichte desselben leicht zu charakterisiren.

England hat mit langen Kämpfen, wie sich successive sein industrielles Kapital entwickelt, sein Schutzzollsystem gänzlich aufgegeben, und sein ganzes Zollwesen erscheint nur noch als ein System indirecter Besteuerung, wobei außerdem die unwichtigen Artikel steuerfrei geblieben sind, da bei ihnen die Zollerhebung mehr kostet als der Ertrag des Zolles.

Frankreich hat dagegen das Schutzzollsystem beibehalten, weil es überhaupt den Standpunkt noch gar nicht überwunden hat, daß der Staat besondere Fürsorge auf seine Production verwenden müsse; allein das Wachsen seines industriellen Kapitals hat eine Herabsetzung seiner Schutzzölle möglich gemacht, die es jedoch stets als ein politisches Mittel für die Ausdehnung seiner Macht gebraucht hat.

Deutschland und Oesterreich haben, unter beständigen Versuchen, ihr Zollsystem zu vereinigen, das Bewußtsein mit Recht festgehalten, daß ihr industrielles Kapital noch zu klein und zu jung sei, um die freie Mitwerbung mit England und Frankreich schon jetzt zuzulassen. Sie haben daher einen mäßigen Schutzzoll

beibehalten und erwarten die langsame Beseitigung desselben von der Entwickelung der großen Factoren der billigen Production, dem Kapital und der Arbeit. Daneben haben sie als ein wesentliches Element des Fortschrittes ein möglichst niedriges Steuerzollsystem, und es ist kein Zweifel, daß dieser Weg zum Ziele führen wird.

Das Gesammtergebniß dieser Betrachtung ist, daß das Zollsystem noch immer als ein in Bewegung begriffenes erkannt werden muß. Alle Tarife haben nur eine zeitliche, und nur die allgemeinen Grundsätze eine dauernde Bedeutung.

Englands Zollgeschichte bei Vocke, „Britische Steuern", S. 281 fg., das Zollwesen der lehnsherrlichen Epoche (295) seit dem 13. Jahrhundert; Anfänge der volkswirthschaftlichen Zölle und Entstehung der großen Productionsepoche im 18. Jahrhundert; damit strenges Schutzzollsystem seit der Zollordnung 1787. Mit unserm Jahrhundert Beginn der Reformperiode; Kampf gegen die Getreidezölle; Sieg der freien Richtung mit Robert Peel; erster Tarif von 1842; noch stark mit Schutzzöllen vermischt; erst 1853 der Tarif des Steuerzollsystems unter Aufhebung des Zolles nach 113. Artikel; die Custom Tarif Act 16, 17, Vict. 107; darauf folgt der Vertrag mit Frankreich und seine Zollherabsetzungen 1860, sodaß jetzt kaum noch Spuren des Schutzzollsystems vorhanden sind; der Tarif bei Vocke, S. 326. Gleichzeitig eine Ordnung der Zollverwaltung in der Custom consolidation Act von 1853, in der gegen 1500 alte Gesetze aufgehoben werden; Recht der Civilklage, jedoch mit Beschwerde an das Generalsteueramt; s. Darstellung bei Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", II, S. 800.

Die eigentliche Zollgeschichte Frankreichs beginnt mit den beiden Gesetzen Colbert's von 1664 über die Binnenzölle (les cinq grosses fermes) und von 1667 über die Grenzzölle, mit strengem Schutzzollprincip. Diese Gesetze blieben, bis die Assemblée constituante durch Gesetz vom 5. Nov. 1796 alle Binnenzölle aufhob und nun einen Tarif für Grenzzölle erließ (15. März 1791) mit gemäßigtem Schutzzoll (5, 10, 15 und 20 Proc.). Die Entwickelung der englischen Industrie aber ließ diesen Zollfuß bald als zu gering erscheinen; Napoleon hob den Handel mit England gänzlich auf (1806), und selbst der erste Tarif der Restauration von 1814 war ein strenger Schutzzolltarif, der dann 1816—1822 und 1825 auch auf die landwirthschaftlichen Producte ausgedehnt wurde. 1832 traten Erleichterungen ein, Transitrechte und entrepôts; doch erst das Zollgesetz vom 2. Juli 1836 gehört der rationellen Epoche unsers Jahrhunderts. Es hob die bisher bestandenen Verbote (13) auf, und das Gesetz vom 7. Juli 1836 mäßigte den Schutzzolltarif; doch war

derselbe noch sehr hoch und neben ihm bestanden viele und harte Ausfuhrzölle, die zwar durch Gesetz vom 6. Mai 1841 gemäßigt, aber nicht beseitigt, ja sogar durch Gesetz vom 11. Juni 1845 noch verschärft wurden. Ein heftiger Angriff auf das Schutzzollsystem unter der Republik erlag dem Widerstande des Schutzzolles (Block, „Douanes") und das alte Schutzzollsystem, wie es damals in keinem Lande Europas, mit Ausnahme Rußlands, bestand, erhielt sich auch noch unter dem zweiten Kaiserreiche. Man kann nun unbedenklich sagen, daß nicht das bessere Verständniß, sondern die Politik den Bruch mit diesem System hervorgebracht hat. Dieser fand statt zuerst in dem Vertrage mit England von 1860, dann in dem Vertrage mit Preußen 1862 und dem Zollverein 1863. Damit beginnt eine neue Epoche, welche man als die des gemäßigten Schutzzollsystems bezeichnen kann. Das Verfahren dagegen, obwol in vielen Punkten gemildert, ist noch immer ein höchst strenges, und selbst Hock („Finanzverwaltung Frankreichs", S. 237) kann seine Schattenseiten nicht verdecken.

Was nun die Zollgeschichte Deutschlands betrifft, so glauben wir auf Falke, „Geschichte des deutschen Zollwesens bis zum Abschluß des deutschen Zollvereins" (1869), und W. Weber, „Der deutsche Zollverein" (1869) hinweisen zu dürfen. Mit dem Jahre 1818 und dem preußischen systematischen Zollwesen beginnt die Geschichte der Gegenwart. Der Charakter ist neben einem verhältnißmäßig niedrigen Steuerzoll ziemlich hoher Schutzzoll, jedoch ohne Verbote; immer größer werdende Nothwendigkeit der Vereinigung der deutschen Zollgebiete; Verhandlungen und Bildung einzelner Zollvereine seit 1828; Abschluß des deutschen Zollvereins 1834; von da an gemeinsame Verhältnisse und Entwickelung des Kampfes um das Schutzzollprincip. Die Zollverwaltung geordnet durch Gesetz vom 23. Jan. 1838. Verbindung mit dem Steuerverein von Hannover und Braunschweig (seit 1834) durch Vertrag vom 7. Sept. 1851, und definitive Organisation des Zollvereins durch Vertrag vom 4. April 1853. Gleichzeitig Vertrag mit Oesterreich vom Febr. 1853 als Vorbereitung für die engere Verbindung desselben mit dem Zollverein. Dieser Vertrag jedoch beseitigt durch den französischen Handelsvertrag vom 29. März 1862, dessen Inhalt jetzt den Kern des deutschen Zollsystems bildet.

Oesterreich ging langsamer vorwärts. Bis zum Jahre 1851 bestand die alte Zollordnung von 1838 mit Binnenzöllen, Verboten und Prohibitivzöllen und einem vernichtenden Kampfe des Schleichhandels gegen dieselben. Die neue Epoche beginnt 1851; Grundgedanke ist die Gleichstellung mit dem Vereinszollwesen, was auch durch den Vertrag von 1853 und den neuen Zolltarif desselben Jahrs erreicht wird, bis 1862 der Bruch dieses Vertrages die Aufstellung eines neuen Tarifs nöthig macht, der übrigens nicht

wesentlich von dem alten abweicht und neben einem rationellen Steuerzolltarif, der leider nur noch zu viele untergeordnete Artikel enthält, einen gemäßigten Schutzzolltarif festhält. Unter Herrschaft desselben eine rasche und stetige Entwickelung der Industrie, und bei manchem Zweifel im einzelnen und ganzen volle Anerkennung des gewonnenen Standpunktes. — Die Fragen für Deutschland und Oesterreich liegen gegenwärtig, abgesehen von der Einheit ihres Zollwesens, die mehr durch den Steuer- als durch den Schutzzoll schwierig ist, in den einzelnen Gebieten der Industrie, ihren Lebensbedingungen und ihrer Schutzbedürftigkeit.

H. Die Wohnungssteuer.

Die Wohnungssteuer hat zu ihrem Zwecke, die Wohnung als Mittel des persönlichen Unterhalts zu besteuern. Sie schließt daher alle Baulichkeiten aus, welche als Betriebsmittel irgendeines wirthschaftlichen Unternehmens zu betrachten sind; man kann sagen, daß sie sich nur auf die hauswirthschaftliche Wohnung bezieht.

Die Steuerquelle der Wohnungssteuer ist ihre Einwirkung auf die persönliche Arbeitskraft; die Steuerkraft des Verbrauchs, der im Wohnen liegt, beruht darauf, daß einerseits Maß und Art der Wohnung durch das Einkommen bedingt werden, andererseits die Wohnung wieder die Arbeitskraft erhöht.

Das Steuerobject ist die häusliche Wohnung, wie schon bemerkt. Die Steuereinheit kann, um für alle Wohnungen eine gleiche zu sein, nur durch Reducirung des Werths der Wohnung auf den üblichen Miethzins gefunden werden, und zwar theils durch Schätzung, theils durch Angabe des Miethbetrags. In diesem Miethbetrage wird die Steuereinheit dann entweder das Hundert oder die Hauptlandesmünze sein. Der Steuerfuß wird gesetzt, indem man den Miethzins, den der Wohnende zahlt oder sich berechnet, als einen Theil seines Roheinkommens betrachtet und von diesem Roheinkommen gewisse Procente oder einen Zuschlag zur Landeshauptmünze als Steuerfuß bestimmt. Die Annahme von Thüren und Fenstern als Steuereinheit und die Auflage eines bestimmten Betrags auf Thür und Fenster als Steuerfuß, der wieder je nach Zahl und Stockwerk verschieden berechnet wird, führt nicht blos zu einer auf der zufälligen Einrichtung

der Häuser beruhenden und deshalb ungleichmäßigen Besteuerung, sondern wirkt auch namentlich durch das Aufgeben der Fenster durchaus schädlich auf die Gesundheit.

Die Steuererhebung ist dem Princip nach sehr einfach. Sie muß von dem Miether oder dem Hausherrn geschehen, wenn dieser sein eigenes Haus bewohnt. Die Grundlage der Steuerbemessung ist naturgemäß mit derjenigen der Häusersteuer schon gegeben (s. oben). Es ist kein Grund, dem Princip nach die Zahlung derselben von dem Vermiether auszuschließen; allein es ist gewiß, daß, wenn man einmal eine besondere Wohnungssteuer als Verbrauchssteuer anerkennt, diese Wohnungssteuer nur direct von dem Miether bezahlt werden darf, damit sie nicht als Mittel der Erhöhung der Miethe vom Vermiether benutzt werde.

Die entscheidende Frage ist nun aber hier unzweifelhaft die, ob überhaupt eine Wohnungssteuer neben einer rationellen Haussteuer noch bestehen kann und soll, oder ob sie nicht durch die Haussteuer selbst verschwindet.

Nun ist es klar, daß die Haussteuer die Steuer vom Kapital ist, die Wohnungssteuer die Steuer vom Verbrauche, wie sich Grundsteuer und Verzehrungssteuer unterscheiden. Die Wohnungssteuer wird daher im Princip von dem Reinertrage des Erwerbs desjenigen entrichtet, der die Wohnung gebraucht, die Haussteuer vom Ertrage des in der Wohnung vorhandenen Kapitals. Dem Princip nach sind es daher unzweifelhaft zwei sehr verschiedene Steuern, die selbst bei ganz gleicher Steuereinheit einen sehr verschiedenen Steuerfuß haben und haben müssen.

Allein in der Wirklichkeit wird allenthalben, wo jemand regelmäßig sein eigenes Haus bewohnt, die Berechnung und Erhebung beider Steuerarten, der Häuser- und der Wohnungssteuer, zusammenfallen. Nur da, wo sich regelmäßig die Miethe vom Besitze trennt, wird eine besondere Besteuerung der Wohnung mit besonderer Berechnung des Steuerfußes und besonderer Zahlung thunlich sein. Und es ergibt sich daher, daß sich auch hier zwei Standpunkte scheiden.

Da, wo der Besteuerte sein eigenes Haus bewohnt, soll die Miethsteuer nicht selbständig erscheinen, sondern die Besteuerung des Verbrauchs soll hier in der Hausklassensteuer mit steigendem Steuerfuß enthalten sein, weil sich der persönliche Verbrauch von

dem Bedürfniß der Production nicht scheiden läßt und daher auch die Besteuerung beider nicht geschieden werden kann.

Wo dagegen die Wohnung vermöge der Miethe als selbständiger Verbrauch auftritt, kann auch die Besteuerung selbständig erscheinen. Und hier bildet sich nun auf Grund der Thatsache, daß die eigentliche Familienwohnung zugleich das Einkommen des Miethers bezeichnet, der Gedanke aus, den Steuerfuß dieser Steuer so hoch zu setzen, daß er zugleich einen Theil der allgemeinen Einkommensteuer bildet. Das ist namentlich der Fall in Frankreich bei der Contribution mobilière, welche mit der Contribution personnelle verbunden ist und zusammen mit der Contribution des portes et fenêtres die Wohnungssteuer Frankreichs bildet, ein System, dem auch Belgien und Holland gefolgt sind. Englands inhabited houses duty ist gleichfalls eine Verbindung der Haus- und Wohnungssteuer. Preußen hat das System der letztern sehr hoch gegriffen, aber mit Recht Klassen und einen progressiven Steuerfuß eingeführt. Oesterreich dagegen hat sie als Gemeindesteuer, die von dem Hausherrn gezahlt, aber von dem Miether getragen wird, in vielen Städten durchgeführt. Offenbar ist das letztere im Princip das allein Richtige. Nur müssen dabei gewisse Gesichtspunkte festgehalten werden. Zuerst darf man diese Steuer nur in größern Städten anwenden. Zweitens soll sie nie auf die kleinern Wohnungen Anwendung finden; jede Wohnung von nur zwei Zimmern und Nebenräumen sollte steuerfrei sein. Drittens ist es nothwendig, Miethklassen einzurichten, statt als Einheit die Decimalstelle des Miethpreises anzunehmen und einen Procentsatz aufzustellen, da hier die Gleichheit des Steuerfußes wieder zur Ungleichheit der Steuerhöhe wird. Endlich müssen stets die örtlichen Verhältnisse für den Steuerfuß maßgebend sein und derselbe im umgekehrten Verhältniß zur Häusersteuer stehen, sodaß der erstere niedrig wird, wenn die letztere hoch ist und umgekehrt.

Die Gesetzgebungen sind unklar, weil der Unterschied der Wohnungssteuer von der Häusersteuer nicht klar geworden ist. Der französische impôt mobilier, der mit dem impôt personnel eingezogen wird, hat allerdings den wahren Charakter der Wohnungssteuer als Verbrauchssteuer, verliert aber die Reinheit seiner Bestimmung eben durch die Verbindung mit dem impôt personnel. Hock, S. 145 fg.

Vgl. Parieu, „Traité des impôts", II, 129, der das Wesen der Gebäudesteuer nicht zu scheiden vermag. In England ist auch hier durchaus keine Klarheit; die Haussteuer (s. oben) ist im Grunde Wohnungssteuer, im Effect Grundsteuer, während die Thür- und Fenstersteuer umgekehrt wirkt. Hübner, a. a. O., S. 34. Das „Preußische Handelsarchiv", Nr. 32, 1858, führt noch eine bei Hübner fehlende Ziegelsteinsteuer auf, die auch als vollkommen irrationelle Steuer bezeichnet werden muß. Sie gehört jetzt unter die alten, aufgehobenen Excises. Bocke, S. 398, nebst der Glasaccise u. a. Die belgische und niederländische Steuer bei Rau (§. 426) hat den Charakter der französischen. In Deutschland sind die Wohnungssteuern als Staatssteuern mit Recht verschwunden und kommen nur noch, wie in Oesterreich und Preußen, als städtische Steuern vor, aber auch hier mit dem gleichen Steuerfuß, was dann in der That eine ungleiche Besteuerung ergibt und wol nothwendig zu einem Klassensteuerfuß führen wird als der einzigen rationellen Steuerform. Sehr gute Darstellung bei Hoffmann, a. a. O., S. 237. Danach tragen die großen Wohnungen von der ganzen Steuer etwa 5 Proc., die bessern Wohnungen des Mittelstandes 11 Proc., der eigentliche Mittelstand (Miethe von 200—500 Thlrn.) 31 Proc., der niedere Mittelstand (Miethe von 100—200 Thlrn.) 23 Proc., die höhere Stufe der niedern Klasse (Wohnungen von 50—100 Thlrn.) 17 $^{3}/_{4}$ Proc., die übrigen 8 Proc. In Oesterreich hat sie einfach den Gulden als Steuereinheit; Steuerfuß in Wien 4 Fl. = 4 Proc. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 483, mit guten Angaben, doch zum Theil Verschmelzung mit der Häusersteuer.

I. Die Besteuerung des geistigen Verbrauchs (Zeitungssteuer).

Das geistige Leben ist zwar auf allen Punkten auf das innigste mit dem materiellen verbunden, aber wie es einerseits seine selbständigen Producte in der wirthschaftlichen Welt hat, so hat es andererseits auch einen selbständigen Verbrauch, der einem selbständigen Bedürfniß entspricht, dadurch einen Erwerb abgibt und mithin eine selbständige Steuerquelle darbietet. Auf dieser Grundlage beruht der Grundsatz, daß dieser geistige Verbrauch einer selbständigen Steuer unterzogen werden könne.

Die formale Richtigkeit dieses Satzes ist klar. Geht man aber einen Schritt weiter, so muß man gestehen, daß diese Besteuerung die irrationellste aller Consumtionssteuern ist und daß unsere Zeit mit vollem Rechte gegen dieselbe ankämpft.

Zuerst muß man zu dem Ende die Besteuerung des Erwerbes, der durch geistige Production geschieht und den wir vollkommen gerechtfertigt finden, von derjenigen des Products trennen, die wir eben für falsch halten müssen. Es ist gar kein Grund, den Erwerb durch geistige Thätigkeit nicht zu besteuern und daher die Verleger und Redacteure einer Zeitschrift u. s. w. gerade so gut mit der Erwerbsteuer zu belegen, wie den Gehalt der Beamteten, oder der Aerzte und Advocaten. Allein um diese Steuer handelt es sich hier nicht, sondern um die Besteuerung des einzelnen Products dieser Thätigkeit, wo dasselbe in den Consum eintritt. Und gegen diese muß die Wissenschaft sich erklären.

Denn erstlich ist es absolut unmöglich, eine auch nur annähernd richtige Einheit zu finden, da z. B. ein Bild oder Kupferstich mit einem gedruckten Blatte gleichgesetzt werden muß. Ebenso unthunlich ist die Aufstellung eines auch nur annähernd gleichartigen Steuerfußes, oder endlich die Gewißheit der Erhebung der Steuer von dem betreffenden Product. Zweitens aber, was schon viel wichtiger ist, ist die Anwendung dieser Steuer überhaupt nur bei ganz einzelnen Producten thunlich. Das nun sind die Zeitungen. Die gesammte Besteuerung des geistigen Verbrauchs hat sich daher auf die Zeitungssteuer reducirt. Es ist aber gar kein Grund für diese Beschränkung vorhanden, da jedes geistige Product ebenso der Verbrauchssteuer unterworfen werden sollte, und eigentlich noch mehr, indem die Zeitungen in der That die tägliche Nahrung des Geistes im Volke und ein allgemeines Element der Bildung geworden sind. Und daran schließt sich der dritte Grund gegen diese Steuer, der zuletzt entscheidend ist. Der Werth der Bildung ist ein so großer, daß er mit keinem Opfer zu hoch bezahlt werden kann. Wer sie stört, greift den eigentlichen Lebenskern der Productivität des Volkes an. Es ist in der That ein Unding, wenn ein Staat Summen zahlt, um Schulen zu errichten, während er Steuern nimmt von dem, der sich durch die Presse im reifern Lebensalter weiterbilden läßt. Die Erkenntniß dieser Widersprüche hat noch dahin geführt, daß man die Bildungszeitschriften und Fachblätter von der Steuer befreit, während man die Tagespresse besteuert. Natürlich steigt die Verkehrtheit dieser Besteuerung in dem Grade, in welchem der Steuerfuß steigt; am verkehrtesten ist die Besteuerung des einzelnen Exem-

plars ohne Rücksicht auf seinen Umfang. Es ist kaum ein Zweifel, daß eine nach Umfang, Bogenzahl und Absatz eingerichtete Erwerbsteuer vollständig genügen wird, um die bisherige Form dieser Steuer zu ersetzen.

Ein ganz anderer Standpunkt tritt allerdings dann ein, wenn man den Stempel der Zeitungen als Zahlung des Postportos auferlegt und mithin den Localabsatz unbesteuert läßt, während die Postversendung entweder ganz frei wird (bis 8 Loth in England) oder sehr niedrig angesetzt wird. Hier ist ohne Zweifel die Sache an sich ganz richtig, da der Stempel nichts anderes wird als eine Erhebung der Postgebühr. Allein andererseits ist die Form nicht zweckmäßig, da eine Zeitungspostmarke weit praktischer erscheint, leichter gesehen wird und ihre Anwendung dem Staate nichts kostet. Mehr oder weniger haben die Finanzgesetzgesetzgebungen den letztern Standpunkt angenommen; nur hat die Verminderung des Portos nicht immer die Stempelsteuer hinreichend herabgesetzt, sodaß das an sich richtige Princip durch seine Ausführung illusorisch geworden ist. In wenig Gebieten der Besteuerung aber nimmt der Consum in dem Grade zu, in welchem die Steuer herabgesetzt wird, als gerade bei den Zeitungen. Daher soll auch der Portostempel bei Zeitungen auf sein geringstes Maß der Postgestehungskosten herabgesetzt werden.

England: ursprünglich doppelte Besteuerung der geistigen Producte: theils als Zeitungsstempel, theils als Papieraccise. I. Die Geschichte des englischen Zeitungsstempels bei Vocke, S. 250 fg. Definitive Reducirung desselben auf den Portostempel und Freiheit des Localabsatzes erst 1855 eingeführt. II. Aufhebung der Papieraccise nach langen Kämpfen definitiv erst im Jahre 1861. Vocke, S. 394. In Frankreich beruht die Besteuerung der Zeitungen auf dem Grundsatze des Dimensionsstempels (s. oben, Stempelwesen), mit steigendem Steuerfuß; der Stempel kann zugleich Portostempel sein und steigt dann bei jedem Bogen von 0,72 Quadratmeter bis 6 Cent. Hock, „Finanzwesen Frankreichs", S. 194. Auch in Preußen langer Kampf. Einführung des Zeitungsstempels erst durch Gesetz vom 7. März 1852. Das Gesetz vom 2. Juni 1852 führte denselben wieder ein, nachdem er inzwischen vom 1. Jan. 1849 aufgehoben war, und dehnte ihn auf fast alle periodischen Schriften aus. Das Gesetz vom 29. Juni 1861 hat denselben sehr geändert, das Gesetz vom 26. Sept. 1862 ihn definitiv regulirt. Grundsatz: Steuereinheit zwar jeder Bogen, aber Steuermaximum $2\frac{1}{2}$ Thlr.,

und Steuerminimum 4 Sgr. für jedes Exemplar; Steuerobject: Zeitungen, die mehr als einmal monatlich erscheinen; die Steuer ist bei besteuerten Blättern vom Postporto abzuziehen. (Wozu die Complication?) In Oesterreich Einführung des Zeitungsstempels mit 1 Kr.; dafür gleiches und geringes Postporto. Warum trägt der Localabsatz dennoch höhere Steuer, wenn der Stempel das Porto zum Theil deckt? — Uebrigens dürfen wir hier schließlich bemerken, daß wir unsere Auffassung in der ersten Auflage fast ganz aufgegeben haben, wie der Leser leicht erkennen wird.

K. Die Besteuerung des Luxus. (Die directe Luxussteuer und der qualitative Steuerfuss der indirecten Steuern.)

Die Aufwand- oder Luxussteuern bilden den naturgemäßen Uebergang von den Verbrauchssteuern zu den Einkommensteuern. Sie sind die Besteuerung des im Verbrauche erscheinenden reinen Einkommens. Sie sind daher nur in ihrer Form, vermöge ihres Anschlusses an den Verbrauch, zu der Gruppe der Verbrauchssteuern hinzuzurechnen; ihrem Inhalte nach gehören sie der folgenden Gruppe an.

Die Steuerquelle bei den Luxussteuern ist demnach das Reineinkommen, welches in dem Luxus erscheint. Die Steuerkraft ist dem Princip nach eine sehr große, da der ganze Luxus als Reineinkommen gerechnet wird. Das Steuerobject ist wenigstens dem Princip nach jeder Gegenstand, der als Luxusgegenstand angenommen wird; der Regel nach werden Steuerobject und Steuereinheit dabei zusammenfallen. Der Steuerfuß ist im Verhältniß zum Preise des Steuerobjects oder zum Preise seiner Unterhaltung zu bestimmen. Die Steuerumlegung muß amtlich oder durch Einbekenntniß geschehen. Die Steuerzahlung geschieht terminweise.

An sich erscheinen demgemäß die Luxussteuern als eine durchaus rationelle Steuerform. Bei genauerer Betrachtung aber wird sich dieses ganze Gebiet als ein vollkommen unhaltbares ergeben, und in der That verschwinden auch die letzten Reste der Luxussteuern mehr und mehr aus jedem rationellen Steuersystem.

Um nun das richtig zu verstehen, muß man eine Unterscheidung machen, welche der bisherigen Behandlung fehlt, die Unterscheidung der directen Luxussteuer und des qualitativen Steuer-

fußes der indirecten Steuer, als der beiden Formen, in denen die indirecte Besteuerung den Luxus der Steuer unterzieht.

Die directe Luxussteuer nennen wir diejenige, welche einen bestimmten Genußgegenstand als Object erklärt und ihn mit einer bestimmten Steuer belegt.

Diese Steuer erscheint nun als eine vollkommen irrationelle. Schon der Begriff des Luxus ist keineswegs klar genug, um ihn einer Besteuerung zu Grunde legen zu können. Die Gegenstände des Luxus sind für den einen ein bloßes Genußmittel (Pferde, Equipagen), für den andern ein Betriebskapital. Der Gegenstand deutet deshalb bei dem einen auf ein Reineinkommen, bei dem andern nicht. Es ist ferner durchaus ungewiß, ob da, wo der Gegenstand auch ganz gewiß ein reines Genußmittel ist, demselben ein wirkliches Reineinkommen zu Grunde liegt. Endlich ist es unmöglich, selbst unter der Voraussetzung, daß man den Genuß und sein Reineinkommen finden und selbständig neben dem Verbrauche hinstellen könnte, denselben zu messen. Die directe Luxussteuer muß daher mit sehr wenigen Ausnahmen als eine Steuer angesehen werden, die sich nur als einen unvollkommenen Stellvertreter der Einkommensteuer einerseits und als eine ebenso unvollkommene Verwaltungsmaßregel gegen die Verschwendung in der Privatwirthschaft andererseits erklärt. Dazu kommt, daß sie nur wenig einträgt, was darauf beruht, daß nur ein sehr kleiner Theil des Luxus überhaupt von ihr erreicht wird und daß ihre Umlegung fast ohne Ausnahme mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Aus allen diesen Gründen kann das gänzliche Verschwinden der Luxussteuern aus den Steuersystemen nur als Fortschritt betrachtet werden.

Wesentlich anderer Natur ist nun allerdings die indirecte Besteuerung des Luxus, welche in der Erhöhung des Steuerfußes der Verbrauchsgegenstände je nach ihrer Qualität oder dem qualitativen Steuerfuße der indirecten Besteuerung erscheint. Während die eigentliche oder directe Besteuerung des Luxus fast allenthalben verschwunden ist, ist diese indirecte vielmehr nicht blos anerkannt, sondern zu einem integrirenden Theile des ganzen indirecten Steuersystems geworden. Wir haben denselben bereits oben genauer bezeichnet, und es ist kein Zweifel, daß dieser Steuerfuß als ein durchaus rationeller bezeichnet werden muß. Derselbe

erscheint, wie wir gesehen, theils in der Verzehrungssteuer, namentlich in dem Steuersystem der örtlichen Steuern als höhere Accise der feinern Nahrungsmittel, theils in den Productions- und Absatzsteuerfüßen, theils in den Zöllen als höherer Zollsatz der bessern Waaren, theils auch in den Monopolen als höherer Verkaufspreis der Producte, theils in der Wohnungssteuer als höherer Steuerfuß größerer Familienwohnungen. Aber auch hier muß entschieden festgehalten werden, daß dieser qualitative Steuerfuß **nicht** im Stande ist, den Ueberschuß des Einkommens, das eigentliche und selbständige Reineinkommen, ausreichend zu besteuern. Hier beginnt daher ein neues, das dritte Gebiet des Steuerwesens in der eigentlichen Einkommensteuer.

Während wir nun für die Besteuerung des Luxus durch den Qualitätssteuerfuß auf die Darstellung der indirecten Steuerarten verweisen, läßt sich über die directe Luxussteuer nicht viel sagen. Nur England hat eine solche noch als selbständige allgemeine Steuer in seinen sog. Assessed Taxes (Kutschen, Pferde, Wappen, Dienstboten, Haarpuder, Hundesteuer, Hüte, Handschuhe, Uhren). Vocke, S. 464 fg. Die Geschichte des Wortes und seiner Bedeutung ist nur insofern von Interesse, als sich aus derselben Begriff und Inhalt der Einkommensteuer entwickeln. Vgl. Rau, III, §. 421. Man kann Hoffmann's Darstellung und Kritik (L. v. d. Steuern, S. 225—236) als das Beste ansehen, was bisher darüber gesagt ist, namentlich über die preußische Consumtions- und Luxussteuer von 1810, die schon seit 1814 nicht mehr erhoben wird, ebenso die Steuer auf Gold, Silber und Juwelen durch Gesetz vom 12. Febr. 1809. Indeß läßt sich die directe Luxussteuer doch als örtliche (städtische) Steuer für gewisse Dinge, namentlich für Hunde, wol rechtfertigen; die Hundesteuer besteht daher auch an manchen Orten, wie z. B. in allen großen Städten Oesterreichs.

Viertes Hauptstück.

Die Einkommensteuer.

I. Der reine Begriff der Einkommensteuer.

Die dritte Grundform der Steuer ist die Einkommensteuer. So klar und einfach, wie die andern Steuerarten sind, so schwierig ist diese letztere. Bei allen andern ist man sich über die Motive und das Maß, bei dieser aber auch über die Sache selbst nicht einig. Es ist daher durchaus nothwendig, zuerst den formalen Begriff derselben festzustellen und dann ihn von den verwandten Erscheinungen zu scheiden, um zu seinem specifischen Inhalte zu gelangen.

Zu dem Ende muß man davon ausgehen, daß *jede Steuer eine Einkommensteuer* ist. Es gibt gar keine Steuer, die nicht im Princip wie im Effect das Einkommen träfe. Wenn man daher von einer Einkommensteuer im Unterschiede von allen andern Steuern überhaupt reden will, so kann dieselbe sich nur auf *denjenigen* Theil des Einkommens beziehen, der von den directen und indirecten Steuern nicht blos nicht getroffen *wird*, sondern auch *nicht getroffen werden kann*. Denn es ist klar, daß, wenn eine directe oder indirecte Steuer das Einkommen nicht trifft, für das sie bestimmt ist, so wird eine Steuer, welche diesen Mangel ersetzt, in der That nur als subsidiäres Mittel für die betreffende Steuer gelten können, mit der besser eingerichteten Steuer verschwinden und ihrem Wesen nach eine eigene Erhebungsform, nicht aber eine eigene Art der Steuer sein. Es kommt mithin, um von der Einkommensteuer als selbständiger Steuerart reden zu können, darauf an, zu bestimmen, welche Steuerquelle für die bisherigen Steuern überhaupt nicht getroffen werden *könne*. Zu dem Ende muß man sich allerdings auf einen allgemeinern als den blos wissenschaftlichen Standpunkt stellen. Derselbe ist im Grunde sehr einfach.

Die Wirthschaft, das individuelle Güterleben, besteht aus zwei Elementen. Das eine derselben sind alle *einzelnen* Factoren des Gutes, Stoff, Arbeit, Product, Consumtion u. s. w.

Das zweite dagegen ist eben die lebendige Kraft des Individuums, welche diese Factoren als ein Ganzes zusammenfaßt und sie zu einem lebendigen Körper geistig vereinigt. Es ist kein Zweifel, daß beide Elemente wesentlich verschieden sind. Es ist niemand ungewiß, daß dasselbe Kapital und dieselbe persönliche Arbeitskraft u. s. w. in der Hand zweier verschiedener Menschen sehr verschiedene Resultate ergeben. Das ist die freie und bei allen Menschen verschiedene Individualität, welche das bewirkt; das Resultat aber ist das wirthschaftliche Einkommen, welches jene erstere erzeugt; und so sehen wir auch hier das Geheimniß, daß die Persönlichkeit das zuletzt Maßgebende für das Unpersönliche, der Mensch der Herrscher für das Kapital und sein Werden ist. Es ist nicht möglich, das nicht zu erkennen.

Nun ist es die Aufgabe der directen wie der indirecten Steuern, niemals die individuelle Wirthschaft im ganzen, sondern immer nur die einzelnen Factoren derselben zu besteuern, sei es das Kapital und seine Grundformen, sei es den Menschen als natürlichen Consumenten. Ein großes Gebiet des Einkommens ist daher bei beiden Steuern unbesteuert; es ist dasjenige, welches eben durch diese Individualität des wirthschaftlichen Mittelpunktes, die Persönlichkeit als solcher, geschaffen wird. Dieses Einkommen, bedingt durch die letztere, kann daher auch als selbständiger Theil des Gesammteinkommens gedacht werden, das ist, eine selbständige Steuerquelle sein; und diejenige Steuer, welche auf dieser selbständig gedachten Einkommens- oder Steuerquelle beruht, ist die eigentliche Einkommensteuer.

Dieser Begriff der Einkommensteuer scheint sehr abstract zu sein; in Wahrheit ist er es weder weniger noch mehr als der der Kapital- oder Consumtionssteuer u. s. w. Die Thatsache eines solchen Einkommens ferner ist so alt wie die Welt; die Nothwendigkeit der Besteuerung läßt sich kaum bestreiten; und dennoch ist nicht blos der Begriff, sondern auch jedes einzelne Moment derselben so unklar und bestritten, daß wir den Grund aller Zweifel von vornherein anderswo, als in der Sache selbst, suchen müssen. Und wieder müssen wir einen Schritt weiter gehen.

In der That nämlich hat die Selbständigkeit dieser Steuerquelle eine große Voraussetzung, welche zugleich die Grundlage

ihrer ganzen Geschichte ist. Es ist das höhere Wesen der Individualität, daß sie, um sich in ganzer Bedeutung auch wirthschaftlich zu entfalten, der Freiheit bedarf. Wo sie fehlt, treten rechtliche und ständische feste Ordnungen au die Stelle der vollen Bethätigung der innern Kraft der Persönlichkeit, und die Differenz zwischen den Menschen verschwindet mit der Differenz zwischen dem Einkommen derselben Klassen oder Stände. Erst bei völliger rechtlicher Freiheit kann der Einzelne leisten, was er vermag. Aber diese Freiheit fordert wieder ein wirthschaftliches Substrat, das ihr entspricht. Das ist nicht das gegebene Güter- oder Werthkapital in seiner festen Größe, sondern das freie Kapital, das sich von seinem Besitzer loslöst, um sich dem zu übergeben, der mit ihm erwerben kann. Dies ist es, was wir das Wesen des Credits nennen. Die Entwickelung des Credits muß daher zur Entwickelung der rechtlichen Erwerbsfreiheit hinzutreten, um jenes individuelle Einkomnen erkennbar zu machen. Je weiter beide ausgebildet sind, je bestimmter tritt daher auch die selbständige Steuerquelle auf, die wir oben bezeichneten, und mit ihr das Bedürfniß ihrer selbständigen Besteuerung. Und so folgt, daß die Einkommensteuer zur Voraussetzung ihrer vollen Entwickelung die zwei Dinge hat, die wir jetzt bezeichnen können, die Gewerbefreiheit und die Organisation des Credits. Ohne sie ist sie organisch unmöglich, durch sie organisch nothwendig. Und jetzt wird es klar sein, weshalb gerade unsere Zeit den Gedanken an die eigentliche Einkommensteuer als den unserm Jahrhundert specifisch angehörigen erfaßt hat; die Einkommensbesteuerung, möge sie nun in welcher Form immer auftreten, ist das Steuergebiet unserer Gegenwart und Zukunft; so gewiß sie in allen frühern Jahrhunderten unmöglich war, so gewiß wird sie mehr und mehr die Hauptsteuer der Zukunft werden.

Nur muß man sich die Sache nicht so denken, wie es eine gewisse Reihe von Vorstellungen gethan, als könnte sie je die directen und indirecten Steuern überflüssig machen und die alleinige Steuer werden. Schon ihr eigentlichster Begriff schließt das aus. Die Individualität kann nie ohne die Elemente der Production und Consumtion zur Entwickelung gedeihen; sie kann auch nie die Macht derselben ganz bewältigen; sie bleiben unter allen Verhältnissen selbstwirkende Factoren des Einkommens und müs-

sen daher als selbständige Steuerquellen der directen und indirecten Steuer unterliegen. Es wird daher ewig diese beiden Kategorien der Steuer geben; nicht um ihre Beseitigung kann es sich jemals handeln. Wohl aber ist das die Frage, in welchem Maße sie künftig neben der Einkommensteuer an der Steuerlast theilnehmen sollen. Und gestehen wir es aufrichtig, unsere heutige Zeit ist noch nicht fähig, darüber ein endgültiges Urtheil zu fällen. Daher denn auch die große Unsicherheit in der Bestimmung dessen, was man als Einkommensteuer bezeichnet, die Verwechselung, die Vermengung der Begriffe und Bezeichnungen, die in der ganzen Finanzwissenschaft hier am bedeutsamsten hervortritt. Es ist aber zugleich von hohem historischen Interesse, die verschiedenen Formen zu charakterisiren, in denen man sich eine „Einkommensteuer" gedacht und sie zu verwirklichen versucht hat. Mitten auf dem Wege zum Ziele steht unsere unmittelbare Gegenwart.

Es ist das schwierigste aller Gebiete, die Geschichte der Literatur der Einkommensteuer darzustellen, weil eben dieselbe stets in so enger Verbindung mit dem ganzen Steuersystem aufgefaßt wird, daß man zu keinem Resultat gelangt. Doch kann man zwei Gesichtspunkte hervorheben, welche gleichsam den Grundzug der verschiedenen Auffassungen bilden. Der eine, schon im vorigen Jahrhundert entstanden und in den gewöhnlichen Lehrbüchern am meisten vertreten, faßt die Einkommensteuerfrage als die Frage auf, ob diese Steuer an die Stelle anderer Steuern zu setzen sei, und kommt zu keinem Resultat, weil ja jede Steuer eine Einkommensteuer ist, und daher die stellvertretende Einkommensteuer selbst wieder nur die alte Steuer, nur unter anderm Namen und mit verändertem System wäre. Die zweite Auffassung beruht wesentlich darauf, die Einkommensteuer mit der Rentensteuer zu identificiren und sie gleichsam als entwickelte Rentensteuer zu betrachten — als ob nur der Zins ein Reineinkommen sei. Daraus sind die meisten Gesetzgebungen hervorgegangen, welche namentlich nach dem Muster der österreichischen Einkommensteuergesetzgebung die Renten- und Erwerbsteuer in ein Gesetz zusammenfassen, was wieder auf der englischen Income tax beruht. Diese Verbindung mit der Rentensteuer hat dann theils zu eingehenden Forschungen über das Wesen des Einkommens geführt, unter denen wir die schöne Abhandlung von G. Schmoller („Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhange mit den Grundprincipien der Steuerlehre", Tüb. Vierteljahrsschrift, 1862) hervorheben, bei der wir nur bedauern, daß er diese Untersuchung nicht auf jede einzelne

Steuer übertragen hat; die eigentliche Einkommensteuer in ihrer Verschiedenheit von den übrigen Einkommensteuern verschwindet dabei, während Rasse und Bocke in ihren bereits angeführten Abhandlungen sie mit der Rentensteuer verschmelzen, was ebenso Judeich, „Rentensteuer im Königreich Sachsen" und Gerstner, „Bairisches Einkommensteuergesetz" in specieller Beziehung auf ihr Gebiet weiter ausführen, ohne den wesentlichen Unterschied zwischen beiden Steuern zu erkennen. Die Vorstellungen von der Nothwendigkeit einer besondern Einkommensteuer wird auch sehr lebhaft gefühlt von andern, wie Quarizius, „Die Einkommensteuer", 1853, Broglio, „Imposta sulla rendita", 1856, während andere, wie Hock, Umpfenbach, Wirth, gar nicht darüber reden, Pfeiffer und Maurus aber zu keinem greifbaren Resultat kommen. Die Literatur ist unter diesen Umständen sehr reichhaltig; die beste Zusammenstellung, jedoch mit besonderer Beziehung auf die vorzugsweise als Einkommensteuer fungirende Rentensteuer, bei Bocke, „Tüb. Vierteljahrsschrift", 1861, nebst der Zusammenstellung der einzelnen deutschen Gesetze, ebendaselbst 1865. Vgl. auch Walcker, „Selbstverwaltung des Steuerwesens", 1869, S. 123 fg. Es ist keine Frage, daß unsere ganze Auffassung davon abhängt, ob man den Begriff des individuellen aber freien Einkommens neben dem des wirthschaftlichen Einkommens, aber als ein selbständiges Element desselben anerkennt. Wir müssen dies festhalten und haben damit unsere frühere Auffassung in der ersten Auflage aufgegeben. Eine andere Besteuerung halten wir nicht für möglich; niemand aber sollte von der eigentlichen Einkommensteuer reden, ohne namentlich das Verhältniß zu den andern Steuerarten in Erwägung zu ziehen und auch durchzuführen, und das ist bisher nicht geschehen.

II. Die verschiedenen Formen der Einkommenbesteuerung.

Das, was wir nun im obigen Sinne als das freie oder individuelle Einkommen bezeichnet haben, kommt nun eigentlich erst im vorigen Jahrhundert gleichzeitig mit der Idee der freien Persönlichkeit und der Forderung nach dem freien Recht auf Arbeit zum Bewußtsein. Es ist der von der strengen ständischen Ordnung sich loslösende Mensch als Quelle des Einkommens überhaupt, der eben deswegen auch als Quelle der Steuerkraft angesehen wird. So entsteht die erste Form, in der die Einkommensteuer in dem ständischen Steuersystem auftritt. Sie bezeichnet den Punkt, wo die neue Geschichte der Steuer sich von der alten ablöst. Und die Schule, die diesen Gedanken zuerst aufstellt, ist

die Physiokratische, die in Quesnay die Idee der einzigen Steuer und in Turgot die Idee der Gewerbefreiheit als droit au travail ausspricht (Edict von 1776).

Dieser Gedanke der einzigen Steuer auf den Reinertrag des Landmannes ist jedoch noch ebenso sehr eine directe als eine Einkommenbesteuerung. Die beiden in ihnen liegenden Elemente scheiden sich, wie jener Gedanke von der directen zur indirecten Steuer übergeht. Damit wird die eigentliche Einkommensteuer zur Luxussteuer in all ihren verschiedenen Formen. Die Luxussteuer ist anfangs eine Verwaltungsmaßregel gegen den wirthschaftlich unberechtigten Aufwand, und gehört noch der Auffassung des Mercantilsystems. Schon gegen das Ende des vorigen Jahrhunderts empfängt sie die Bestimmung, die Besteuerung des freien Einkommens durch die Consumtion zu werden. Aber sie ist ebenso unvollkommen wie die Physiokratische Steuer, denn sie trifft ihre Steuerquelle nur da, wo dieselbe in der Consumtion erscheint; sie erscheint unfähig, dieselbe allenthalben und in richtigem Maßstabe zu treffen; sie ist unhaltbar, weil ihr gänzlich das Element der Productivität fehlt, und verschwindet, weil sie kein festes Erträgniß abgibt.

Dennoch erhält sich der Gedanke, daß weder die directe noch die indirecte Steuer genüge; das Bedürfniß nach dem Erfassen des freien Einkommens mit einer eigenen Steuer wendet sich daher zuletzt diesen beiden Steuerarten zu, und so entsteht die zweite Epoche der Einkommenbesteuerung, die nun wieder, je nach der Natur der dircten und der indirecten Steuer, einen andern Inhalt hat, da sie principiell das Element des freien Einkommens noch nicht selbständig erkennt, sondern es als supplementäre Besteuerung in jenen beiden Steuerformen aufsucht.

Dieses nun erscheint bei der directen Steuer durch die Erkenntniß, daß auch der bestberechnete directe Steuerfuß nie der wirklichen Steuerkraft des Steuerobjectes der directen Steuer genau entspricht Man begreift, daß das Einkommen aus derselben Steuereinheit je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse und der Besitzer sich ändert. Man erkennt, daß dafür weder die regelmäßige Revision der verschiedenen Kataster, noch auch der wirklich gefundene beste Kataster Sicherheit bietet. Man fühlt, daß für das Einkommen aus den gegebenen Steuereinheiten noch

ein anderer Factor mitwirkt, über den man noch nicht klar ist, aber man sucht ihn zu treffen; und so entsteht neben dem festen Katastralsteuerfuß das, was wir den Einkommensteuerfuß genannt haben. Derselbe hat zwei Grundformen; wir nennen den einen den englischen, den andern den französischen. Der englische Einkommensteuerfuß ist als der ältere die Land tax, und der daraus entstandene die Income tax, den dann das österreichische Einkommensteuergesetz von 1849 in der 1. Klasse (für die Erwerbsteuer) aufgenommen hat. Das Wesen desselben besteht darin, daß an die Stelle des Steuerkatasters die Selbstschätzung eintritt, allein allerdings nur in Beziehung auf einen einzelnen bestimmten Erwerb, sodaß für diesen zwar das wirkliche Einkommen, wie es aus dem Zusammenwirken des Kapitals und der Persönlichkeit hervorgeht, im Unterschiede von der Katastralsteuer zur Besteuerung gelangt, nicht aber das Gesammteinkommen der Wirthschaft Der französische Steuerfuß ist der Repartitionssteuerfuß, bei welchem der Einzelne gleichfalls nach seinem wirklichen Einkommen besteuert wird, und zwar durch Vertheilung einer bestimmten Gesammtsumme auf eine bestimmte Menge von Steuerobjecten, allein wieder so, daß die Besteuerung stets nur einen bestimmten Erwerb trifft.

Beides nun, der Einkommens- und der Repartitionssteuerfuß, sind wesentliche Fortschritte, aber sie beziehen sich nur auf die directe Steuer. Ihnen zur Seite steht die Besteuerung des freien Einkommens in der indirecten Steuer durch den Qualitätssteuerfuß, den wir bereits bei der Luxussteuer bezeichnet haben. Es ist keine Frage, daß seine Aufgabe in der Besteuerung des freien Einkommens liegt; er ist aus diesem Bewußtsein entstanden und durch dasselbe in seiner innern und äußern Geschichte beherrscht. Es ist in diesem Sinne charakteristisch, daß er fortschreitend in unserm Jahrhundert zu einer freien Ausbildung gelangt, aber anderseits, daß er da zu keiner rechten Ausbildung gelangt, wo der Einkommenssteuerfuß sich früher entwickelt hat. Allerdings hat die Idee der eigentlichen Einkommensteuer durch diesen Steuerfuß nur das indirecte Steuersystem erfaßt, aber auch so ist der Fortschritt unzweifelhaft. So nun ist die Gestalt der Einkommensbesteuerung dieser zweiten Epoche. Wir können sie trotz ihrer großen Bedeutung doch nicht für ab-

geschlossen halten, und zwar aus dem bereits angeführten Grunde, daß alle diese Fuße weder das Wesen und Princip der directen, noch das der indirecten Steuer, sondern nur die Steuerhöhe und die Steuerfuße ändern. Alle diese Einkommensteuern sind nichts als andere Formen der directen und indirecten Steuer. Die wahre Einkommensteuer aber liegt auf einem andern Gebiete. Allein da die gegenwärtige Gestalt der positiven sog. Einkommensteuer den Ausdruck des obigen Standpunktes bildet, so wollen wir zunächst die letztere hier charakterisiren.

III. Einkommenbesteuerung in England, Frankreich, Oesterreich und Preußen.

England hat, wie gesagt, den Einkommensteuerfuß für alle Erwerbsarten in seiner Income tax nicht blos überhaupt am ersten und am weitesten ausgebildet, sondern denselben geradezu an die Stelle des Katastralsteuerfußes gesetzt, und zwar so, daß wir hier das eigentliche Gebiet der Einkommensteuer wenigstens potentiell aufgenommen sehen, wärend alle Qualitätssteuerfuße in dem einfachen System der Consumtionssteuer (Excise) aufgehoben und durch Quantitätssteuerfuße ersetzt sind. Diesem System mangelt, wie schon früher gesagt, das Eine, daß ihm die feste Messung durch den Kataster fehlt, weshalb Englands Income tax zwar mit Recht als der große Anstoß für die Einkommenbesteuerung neben den directen Steuern, aber keineswegs als das Muster derselben, ebenso wenig als das der directen Steuer gelten kann. Englands Income tax hat die Nothwendigkeit der selbständigen Besteuerung des freien Einkommens zum Bewußtsein gebracht, ist aber nicht für die Einrichtung derselben zum Abschluß gekommen, und es wird jedem Sachkundigen klar sein, daß, sowie der feste Kataster in Grund- und Erwerbsteuer eingeführt wäre, Englands Income tax sofort nichts anderes sein würde, als das continentale directe Steuersystem mit dem Repartitionssteuerfuße Frankreichs, aber angewendet auf alle directen Steuern. Das nun genügt darum nicht, weil eben das Gesammteinkommen nicht blos die Addition des Einkommens aus den einzelnen Quellen ist, und daher sich auch bei der Income tax der eigentlichen Einkommensteuer noch immer entzieht, während seine Luxussteuer in

den Assessed taxes höchst unvollkommen und rein historisch entwickelt ist.

Frankreichs System dagegen beruht auf dem Repartitionssteuerfuß für die directen, und dem Qualitätssteuerfuß für die indirecten Steuern; bei den letztern ist namentlich die Contribution mobilière die rücksichtsloseste, aber keineswegs rationell durchgebildete Qualitätsbesteuerung, während der Unterschied des Droit fixe und Droit proportionnel nichts anderes ist als der Unterschied zwischen Quantitäts- und Qualitätssteuerfuß. Man sieht, daß trotzdem weder in dem ersten noch in dem zweiten Princip das freie Einkommen getroffen ist. Daher hat man dort zu der Contribution personnelle gegriffen, die aber das Unfertigste ist, was je als Einkommensteuer hat aufgestellt werden können. Frankreich ist daher von allen Staaten auf diesem Gebiete am weitesten zurück; es hat eigentlich *gar keine* Besteuerung des freien Einkommens.

Von großem Interesse ist daneben das System Oesterreichs. Dasselbe hat das französische Element der Repartition in seinen Abfindungen für gewisse indirecte Steuern, den Qualitätssteuerfuß in Getränksteuer, Zoll- und Tabacksmonopol, den Katastralsteuerfuß für Güter- und Werthkapital in der Grund-, Häuser- und Rentensteuer, aber endlich den Einkommensteuerfuß in seine Gewerbsteuer durch das Einkommensteuergesetz von 1849 eingeführt. Dadurch ist in das Steuersystem Oesterreichs ein tiefer Widerspruch gekommen zwischen den beiden großen Elementen der directen Steuer, aus denen zunächst das neue Gesetz von 1868 über die Grundsteuer hervorgegangen ist, das aber noch *jeder* Verwirklichung entbehrt. Die eigentliche Einkommensteuer, als die Besteuerung des von uns bezeichneten freien Einkommens, sollte durch die Vorlage von 1870 erzielt werden. Sie ist zurückgenommen.

Das klarste System der Besteuerung des freien Einkommens hat ohne Zweifel Preußen entwickelt, dem die meisten andern Staaten, wie namentlich Sachsen und Baiern, nachgefolgt sind. Es läßt sich im großen und ganzen so bestimmt bezeichnen, daß hier kaum noch ein Zweifel sein kann. Preußen hat in seinen directen Steuern den Katastralsteuerfuß durchgeführt, ohne den Einkommensteuerfuß zur Geltung gelangen zu lassen; es hat für

die indirecte Steuer den Qualitätssteuerfuß namentlich bei der Getränke- und Wohnungssteuer angenommen; aber die Klassensteuer als Erhebungsform für die eigentliche Verzehrungssteuer hat die Idee der selbständigen Einkommensteuer oder der Einkommenklassensteuer erzeugt, welche dazu bestimmt ist, das freie Einkommen, das durch die beiden obigen Steuern nicht getroffen ist, einer eigenen Steuer zu unterwerfen. Das System derselben ist einfach. Die Steuereinheit ist nicht wie in der englischen Income tax eine Geldeinheit, und der Steuerfuß daher auch nicht ein Procentsatz von dieser Einheit (Pfund und Schilling), sondern die Einheit ist die Klasse, und der Steuerfuß, für jede Klasse bestimmt, ein Klassensteuerfuß, wie bei der Erwerbsteuer. Ein klareres System gibt es nicht; jede Grundform der Steuer hat ihre Messung, ihre Einheit, ihren Steuerfuß, ihre Steuerquelle; man kann über die einzelnen Punkte streiten, aber das Ganze erscheint theoretisch und praktisch so abgeschlossen, daß wir hier der formellen Vollendung des Steuersystems zu begegnen scheinen.

Dennoch bleibt eine wesentliche Frage übrig, und das ist die, welche uns zum Folgenden führt. Soll durch die an sich vollkommen richtige Aufstellung einer eigenen Einkommensteuer das Princip des Einkommensteuerfußes für die directen Steuern, das ist also das Princip Englands für alle directen Steuern, und desjenigen Oesterreichs für die Erwerbsteuern, beseitigt werden? Wir glauben dies nicht. Die eigentliche Einkommensteuer hat nicht die Fähigkeit, der freien Bewegung des Kapitaleinkommens mit hinreichender Genauigkeit zu folgen, wenn nicht statt der allgemeinen Einschätzung in die Klasse der Einkommensteuer eine bestimmte Messung der einzelnen Quellen des Einkommens voraufgeht, die nun einmal nur durch einen Kataster mit Katastralsteuerfuß gegeben werden kann. Sind aber diese vorhanden, und will man auf dieser Grundlage dann die Differenz zwischen dem katastermäßigen und dem wirklichen Einkommen feststellen und besteuern, so muß man allerdings zu dem österreichischen Princip als dem allein richtigen greifen, und auf Grundlage der Selbstschätzung die Einkommenbesteuerung an die Katastralsteuer anschließen. Die preußische Einkommenklassensteuer reicht daher nicht aus, aber auch die österreichische nicht, selbst

wenn sie für den Grundbesitz durchgeführt wäre. Denn wir gehen von der Ueberzeugung aus, daß die letzte Aufgabe der eigentlichen Einkommensteuer überhaupt nicht auf dem Gebiete der directen, sondern der indirecten Steuer liegt. Und dies wollen wir zum Schlusse noch darlegen.

Die positiven Gesetzgebungen über dieses Gebiet sind nun deshalb sehr schwer im einzelnen darzustellen, weil mit Ausnahme der preußischen Einkommensteuer gar kein selbständiges Gesetz über die reine Einkommensteuer besteht, obwol namentlich Sachsen und Baiern nach dem österreichisch-englischen Muster bereits sehr wichtige Bestimmungen getroffen haben. Um zu einem Resultat zu gelangen, müßte man eigentlich jedes Gesetz stückweise erklären und kritisiren, um namentlich die in den sog. Einkommensteuergesetzen enthaltene Besteuerung des Erwerbes, der Consumtion und der Rente stellenweise nachzuweisen. Wir lassen daher ein paar Bemerkungen folgen.

Englands Income tax ist das Muster eines großen Theils der Einkommensteuern gewesen, wird aber sehr falsch beurtheilt. Sie ward zuerst als Erhöhung der directen Steuern eingeführt (1798), dann erst (1799) eine directe Einkommensteuer von 10 Proc. aufgelegt (die alte Land tax). Jeder sollte sein Einkommen nach den einzelnen Quellen selbst bezeichnen; Einkommen unter 60 Pfd. St. war frei; geringerer Steuerfuß für Einkommen unter 200 Pfd. St. Dauer: Kriegszeit. Aufgehoben 1816. Wieder eingeführt 1842, im wesentlichen nach den Grundsätzen des Gesetzes von 1806. Das Princip des neuen Gesetzes ist, die verschiedenen Quellen des Einkommens selbständig aufführen zu lassen und einige dieser Quellen mit einem besondern Steuerfuße zu belegen. Dadurch geschah, was den Charakter der britischen Income tax bildet. Sie ist die erste Einkommenstergesetzgebung, welche, statt eine reine Einkommensteuer zu geben, vielmehr dazu bestimmt war, neben der Einkommensteuer auch die Mängel der bisherigen Grund- und Gewerbsteuer zu ersetzen. Das ist ihr wesentlicher Mangel, indem sie denselben Steuerfuß für den Gewerbverdienst und für die Kapitalrenten setzt, während sie für die Pächter wieder einen andern Steuerfuß hat. Ihre Klassen sind nämlich: 1) Ertrag des Grundbesitzes; Steuerfuß wechselnd, gegen 7 Pence pr. Pfd. St. = $2{,}_{91}$ Proc.; 2) Pachtzins, wobei das Pachtgewerbe Object, die Pachtsumme Einheit, und eine Menge Befreiungen; Steuerfuß $3\frac{1}{2}$ Pence pr. Pfd. St. 3) Gewerbegewinn, wobei wieder zwei Steuerfuße mit $11\frac{1}{2}$ und 16 Pence pr. Pfd. St., also nichts anderes als die roh klassificirte Gewerbesteuer des übrigen Europa. 4) Beamtengehalte, nichts als die Besoldungssteuer (7 Pence pr. Pfd., $2{,}_{91}$ Proc., ebenso verkehrt wie jede solche Besoldungssteuer, da sie auf dem Roheinkommen ruht).

5) Renten aus der Staatskasse, derselbe Steuerfuß. Ursprünglich von Peel nur für drei Jahre; dann beständig verlängert; 1853 auf sieben Jahre und Ausdehnung auf Irland. Wir besitzen jedoch in den Werken von Vocke und Gneist so gründliche Darstellungen der Geschichte der Income tax, daß wir nicht weiter in das Einzelne eingehen dürfen und daß sich auch unsere frühern Auffassungen wesentlich modificirt haben. Es ist aber klar, daß die Income tax durchaus nichts anderes ist als ein System der englischen directen Steuern mit einem systematisch ausgearbeiteten Einkommensteuerfuß. Das, was wir die eigentliche Einkommensteuer nennen, ist gar nicht darin vorhanden, und die ganze Gesetzgebung ist für die theoretische Bedeutung im Grunde nur dadurch unklar geworden, daß man übersehen hat, wie ein Theil der alten directen Steuern noch neben der neuen directen Besteuerung der Income tax fortbesteht, wie die Land tax, die Licenses und die Legacy duties. Das ist der Grund, weshalb auch wir die Income tax nicht richtig beurtheilt haben, und weshalb selbst Vocke in seiner Darstellung, welche die Income tax als „reine Einkommensteuer" behandelt, was sie gar nicht ist, leicht eine schiefe Auffassung hervorbringt. Aehnlich ist es der österreichischen Einkommensteuer gegangen.

Das österreichische Einkommensteuergesetz vom 29. Oct. 1849 (ausgedehnt auf Ungarn 25. April 1856) zerfällt in drei große Gruppen oder Klassen, die gleichfalls gar keine eigentliche Einkommensteuer enthalten. Die erste Klasse ist die Besteuerung der Gewerbe mit dem Einkommensteuerfuß auf Grundlage der Selbstschätzung, wie die englische Schedula C., jedoch hat man nach französischem Muster wieder den alten Erwerbsteuerfuß von 1812 als Analogon des Droit fixe beibehalten, mit der Bestimmung, daß der Erwerbsteuerfuß nie weniger als dieser alte mit $1/3$ Erhöhung betragen dürfe; dem entsprechend ist auch der Grundsteuerfuß gleichzeitig um $1/3$ erhöht worden. Steuerfuß ist 5 Proc. des unbesteuerten Reinertrags. Die zweite Klasse ist die Gehaltsteuer und die Steuer auf geistigen Erwerb mit steigendem Steuerfuß; Steuereinheit eine Decimalstelle des (Brutto-) Einkommens; Steuerfuß von 600—1000 Fl. 1 Proc., von je tausend mehr 1 Proc. mehr, bei 10000 10 Proc. Die dritte Klasse ist die Rentenbesteuerung (s. oben). Auch hier ist also von einer Besteuerung des reinen Einkommens als Ganzem gar keine Rede, was am deutlichsten daraus hervorgeht, daß das Einkommen der verschiedenen Quellen nicht zusammengerechnet worden, sondern jedes für sich besteuert ward. Es ist also auch diese Steuer einfach eine neue Besteuerungsform der directen Steuer mit dem Einkommensteuerfuße, jedoch mit Ausnahme der Grundsteuer, die den Rentensteuerfuß vorderhand noch beibehielt.

Was Preußen betrifft, so hatte es bis 1848 gar keine Einkommensteuer, und Finanzlehrer ersten Ranges, wie Hoffmann, er-

klärten sich direct gegen dieselbe. Natürlich kann man mit Rau (§. 400) die Klassensteuer nicht für eine Einkommensteuer halten; nur daß sie zur Einführung der Einkommensteuer Anlaß und Form gab. Schon 1847 Antrag der Regierung auf Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer in den Städten und Ausdehnung der Klassensteuer über alle Staatsangehörigen. Grund, daß die Schlacht- und Mahlsteuer die gleiche Steuer auf alle Bewohner der Städte werfe, während die Klassensteuer auf dem Lande die Verschiedenheit des Einkommens für ihre vier Klassen festhalte. Wiederaufnahme der Frage im Jahre 1848. Erste Untersuchung: ob überhaupt in den Städten die Verzehrungssteuer anders als durch die Thorsteuer erhoben werden könne. Ergebniß: daß dies bei der Beweglichkeit der Bevölkerung ohne Thorsteuer, also durch Einführung einer Klassensteuer wie auf dem Lande nicht thunlich sei. Zweite Untersuchung: da die Schlacht- und Mahlsteuer aber reine Verzehrungssteuer, die Klassensteuer dagegen eine indirecte Einkommensteuer sei, in welcher Weise diese Einkommensteuer auch auf die Städte auszudehnen sei? Aus dieser Frage ging nach langem Kampf die sogenannte klassificirte Einkommensteuer hervor. Entwurf vom 9. Juli 1849; zweiter Entwurf vom 2. Jan. 1851: Beibehaltung der Schlacht- und Mahlsteuer; Abänderung der Klassensteuer; neue klassificirte Einkommensteuer; als Gesetz erlassen 1. Mai 1851. Grundsatz: Besteuerung des Einkommens, und zwar niedrigstes Steuerobject 1000 Thlr. Roheinkommen jährlich; alles geringere Einkommen war theils durch die alte Klassensteuer, theils durch die Schlacht- und Mahlsteuer als ausreichend besteuert angesehen. Steuereinheit: 100 vom Steuerobject: gesetzlich höchster Fuß 3 Proc., niedrigster Betrag $2\frac{1}{2}$ Thlr., höchster Betrag 600 Thlr. monatlich. Das Steuerobject ist hier das Einkommen aller Art, ohne irgendeine Ausnahme, also auch die Rente. Vgl. namentlich Bornemann, „Die Einkommensteuerfrage", 1850 (vortrefflich); die einzelnen Klassen und Verordnungen bei Reden, „Preußischer Staatshaushalt, S. 266 fg.; Rönne, „Staatsrecht der preußischen Monarchie", II, §. 404 (sehr kurz); Senting, „Das Gesetz betreffend die Einführung einer Klassensteuer", 1857, 3. Aufl.; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, S. 263, der den Schwerpunkt auf die Klassen, statt auf das Verhältniß zu dem übrigen Steuersystem legt. Diese Steuer ist im Princip richtig, aber ihr fehlt namentlich die Rentensteuer; ihr Mangel liegt darin, daß sie zu viel leisten und den Einkommensteuerfuß bei den directen Steuern ersetzen soll, was sie nicht vermag. Ueber die übrigen deutschen Staaten verweisen wir auf Bocke, a. a. O., nur daß derselbe, freilich wie die Gesetze selbst, in den Fehler verfällt, die Rentensteuer als Einkommensteuer zu betrachten, was den Standpunkt unklar macht. Jedoch hat es wenig Werth, auf das Einzelne einzugehen, bevor man sich über das Princip einig ist.

Befreiungen: In England jedes Einkommen unter 150 Pfd. St.; Personen, welche bei einem Einkommen unter dieser Summe dennoch diese Steuer (durch Abzug an Zinsen) zahlen, bekommen die Steuer zurück; dafür ein eigenes Amt, welches 1856 139615 solcher Reclamationen zu erledigen hatte. In Oesterreich mußte, da die Einkommensteuer zugleich eine Ersatzsteuer für die Gewerbsteuer ist, ein völliges System von Befreiungen und zwar nach den drei Klassen aufgestellt werden. Princip dieses Systems ist, alle ganz kleinen Reingewinne und alle Humanitätsanstalten zu befreien. Chlupp, a. a. O., §. 100 fg. (Befreiung der ersten und zweiten Klasse). Von der dritten Klasse (Rentensteuer) sind diejenigen befreit, deren Einkommen 300 Fl. nicht überschreitet. Die Steuer selbst beginnt erst bei 600 Fl. (§. 172). In Preußen beginnt die Klassensteuer zwar bei jedem arbeitsfähigen Menschen, aber die Pflicht beginnt erst mit der Arbeitsfähigkeit; die Einkommensteuer dagegen erst bei einem Roheinkommen von 1000 Thlrn. In Sachsen beginnt die Rentensteuer bei einem Betrage von 20 Thlrn. Judeich, a. a. O., Kap. 3. In Baiern sind neben allen kirchlichen Stiftungen u. s. w. alle Renten frei, die nicht den Betrag von 25 Fl. jährlich erreichen (Gerstner, S. 110 fg.); von der Einkommensteuer alle wirthschaftlich abhängigen Personen und alle diejenigen, die nur eine Einnahme von 200 Fl. haben (ebend., S. 63 fg.); aber auch das Einkommen aller Stiftungen, Gemeinden u. s. w.

IV. System und Function. Verhältniß zu den indirecten Steuern.

Wir glauben jetzt für die wahre Einkommensteuer kurz sein zu können.

Ihr Princip beruht darauf, daß sie dasjenige Einkommen besteuern soll, was durch die einzelnen directen Steuern nicht besteuert werden kann. Durch die directen Steuern kann jede Quelle des Einkommens, insofern sie für sich betrachtet wird, vollkommen besteuert werden, sowie man den Grundsatz der Einkommenbesteuerung auf die Grundlage der Katastralsteuer anwendet. Es soll daher jede einzelne Quelle des Einkommens nach Katastraleinheiten, aber nach Einkommensteuerfußen besteuert werden. Sowie das geschehen ist, beginnt die eigentliche Einkommensteuer.

Das Subject derselben ist jede wirthschaftliche Persönlichkeit. Das Object ist das Mehreinkommen, das sich aus der Vergleichung des Katastraleinkommens mit dem wirklichen bei jedem Einzelnen ergibt. Die Messung geschieht durch Selbstschätzung.

Die Einheiten müssen nicht Klassen sein, wie in Preußen, sondern Geldeinheiten, wie in England. Die Verwaltung hat ein freigewählter Steuerausschuß, gewählt von der Steuergemeinde. Die höhere Instanz ist der Landtag. Der Steuerfuß ist ein Procentsatz von der Steuereinheit. Das alles ist einfach.

Die Bedeutung der Sache aber beginnt bei der Function dieser Steuer. Ihre Aufgabe ist es, die Verzehrungssteuer ganz zu beseitigen und bei den übrigen indirecten Steuern an die Stelle des Qualitätssteuerfußes zu treten. Und zwar das erste deshalb, weil die Erhebung im Verhältniß zu theuer kommt, das zweite deshalb, weil der Qualitätssteuerfuß theils überhaupt nicht durchgeführt werden kann, wie bei Wein und Zöllen, theils eine doppelte Besteuerung des Reineinkommens enthalten würde. Bis zur vollen Verwirklichung dieser Idee müssen wir allerdings die örtliche Besteuerung, und bei dem Taback das Monopol vertreten, während der Zoll alsdann ganz seinen finanziellen, ohnehin tieferschütterten Charakter verliert. Geschieht nun das, so folgt, daß die Höhe des Steuerfußes durch den Betrag der durch die eigentliche Einkommensteuer beseitigten indirecten Steuer empfängt. Denn die Einkommensteuer muß diesen Betrag einbringen. Sie muß daher eine Repartitionssteuer sein und weder durch die Klasse, noch durch den Steuerfuß ihren Betrag empfangen. Das kann nun sehr einfach in der Weise geschehen, daß die bisher je nach den Landschaften gezahlten Steuern festgestellt und der Landesvertretung zur Vertheilung übergeben werden. Das wird zuerst den großen Vortheil aller Selbstbesteuerung haben, daß die Steuer nicht mehr als ein fremdes Element der Wirthschaft betrachtet wird, zweitens aber den, daß die Erhebung gemeindeweise sehr billig und zugleich ohne Störung des Verkehrs geschehen kann. Ist dieses System der Besteuerung endlich organisirt, so wird sich die letzte hochwichtige Consequenz desselben ergeben. Es wird alsdann das englische Grundprincip der Steuergesetzgebung an die Stelle des französischen treten. Man wird für jede einzelne directe und indirecte Steuer ein eigenes Steuergesetz haben, das so lange gilt, bis es auf gesetzlichem Wege geändert ist, und man wird dann zweitens die directe und die noch übrigbleibende indirecte Steuer gar nicht mehr jährlich zu berathen und blos formell zu bewilligen brau-

chen, wie es jetzt geschieht, sondern die jährliche Steuergesetzgebung oder sogenannte Steuerbewilligung wird sich nur noch auf die Einkommensteuer beziehen. Dieser Gestalt des Steuerwesens, glauben wir, gehen wir entgegen.

Drittes Gebiet.

Der Staatscredit.

Einleitung.

I. Begriff und Wesen.

Der Staatscredit ist seinem formalen Begriffe nach nichts anderes als der Credit überhaupt, insofern derselbe von der Staatswirthschaft benutzt wird. Der Credit überhaupt aber besteht in der Fähigkeit einer Wirthschaft, fremde Kapitalien für den eigenen Erwerb mit dem eigenen Kapital zu vereinigen, welche Fähigkeit wieder das objective Element der Zahlungsfähigkeit an Kapital und Zins (Gebrauchswerth des erstern) und das subjective Element des Glaubens an die Zahlungswilligkeit des Schuldners zur Grundlage hat. Es gibt in diesem allgemeinsten Begriffe des Credits gar nichts, wodurch sich der Staatscredit von dem Privatcredit unterschiede. Und es folgt daraus zuerst, daß die allgemeinen wirthschaftlichen Gesetze des Credits für beide Arten des Credits vollkommen gleiche Geltung haben.

Wenn daher der Staatscredit einen besondern Inhalt empfangen soll, so muß der letztere nicht auf diesem Wesen des Credits, sondern auf dem Verhältnisse desselben zur Staatswirthschaft beruhen.

Das nun ist in der That der Fall und in Verbindung mit der gesammten Finanzlehre nicht schwer zu bestimmen.

Die Finanzen haben die Aufgabe, die Kosten der Verwaltung zu decken. Die Anforderungen der Verwaltung aber sind

ihrer Natur nach nicht an die Termine und die Summen gebunden. Es treten daher in jeder Verwaltung Verhältnisse ein, in welchen die Einnahmen der Finanzen die Ausgaben der Verwaltung nicht decken. Ist das der Fall, so muß die Staatswirthschaft die erforderliche Summe durch Credit aufbringen. Jeder Staatscredit beruht daher auf der Staatsverwaltung. Da aber andererseits der Staat nicht selbst erwirbt, sondern seine Einnahmen aus dem Einkommen der Einzelwirthschaft als Steuern erhebt, so beruht andererseits die Deckung des Credits auf der Quelle der Steuereinnahmen, der Volkswirthschaft. Aller Staatscredit enthält daher ein Verhältniß der Staatsverwaltung zur Volkswirthschaft; und mit Recht hat man deshalb auch den Staatscredit als die höchste Form des Creditwesens bezeichnet.

Zunächst allerdings ergibt sich daraus, daß es falsch ist, den Staatscredit und seine Benutzung in der Finanzwirthschaft der Staaten als ein außerordentliches Element anzusehen, das besonderer Veranlassung bedürfe, um ins Leben zu treten. Diese Auffassung ist nicht richtig. Sie beruht einerseits auf einer ungenauen Vorstellung von dem Wesen der Finanzwirthschaft überhaupt, andererseits auf einer leicht erklärlichen Abneigung gegen die Staatsschulden als solche. Der Staatscredit und seine Benutzung müssen vielmehr als ein regelmäßiger, organischer Theil der Staatswirthschaft betrachtet und demgemäß behandelt werden. Der Grund der ersten Meinung kann nur in der historischen Entwickelung des Staatsschuldenwesens und den mit ihm entstandenen Auffassungen und Eindrücken gesucht werden. Sie sind unmöglich, sowie man den Staatscredit in seiner organischen Verbindung mit der Staatsverwaltung betrachtet.

Allerdings aber gehen gerade daraus die beiden allgemeinen Elemente des ganzen Staatscredits hervor, zuerst die vormals formale, dann aber auch das ganze Staatscreditwesen beherrschende Unterscheidung des Finanzcredits und des Staatsschuldenwesens, und zweitens die Grundzüge der Geschäfte des Staatscredits und seiner theoretischen Behandlung.

II. Der Unterschied des Finanzcredits und des Staatsschuldenwesens.

Es liegt theils in der historischen Entwickelung des Staatscredits, theils in dem bei weitem überwiegenden Gewichte des Schuldenwesens, theils aber auch darin, daß der Finanzcredit so leicht und regelmäßig in das Schuldenwesen übergeht, daß man bisher die ganze Lehre vom Staatscredit ausschließlich als die Lehre von den Staatsschulden behandelt hat. Je weiter wir aber in der Beachtung der letztern gelangen, um so mehr zeigt es sich, daß das falsch ist. In der That sind beide Arten des Staatscredits in jeder Beziehung so wesentlich verschieden, daß eine ausreichende Lehre von den letztern nur aus dieser Unterscheidung hervorgehen kann.

Gemeinsam ist beiden nur, daß sie auf den Bedürfnissen der Verwaltung beruhen.

Der Finanzcredit jedoch ist derjenige Credit, der, an sich gleichgültig gegen die Bedürfnisse der übrigen Theile der Verwaltung, aus demjenigen der eigentlichen Staatswirthschaft hervorgeht. Er ist stets nur ein Credit, der zum Zwecke einer fälligen Zahlung eröffnet wird, also dasjenige, was wir den Zahlungscredit des Staats nennen. Die Staatsschuld dagegen ist diejenige, die für eine Verwaltungsaufgabe des Staats benutzt wird und die daher ihrem Wesen nach ein Unternehmungscredit ist. Der erstere hat daher seinen Grund in den Einnahmen des Staats, der zweite in den Ausgaben. Der erste hat seine Deckung in den Einnahmequellen der Finanzen, der zweite in denen der Volkswirthschaft. Der erste wird basirt auf eine richtige Rechnung des Staatshaushalts, der zweite auf eine richtige Berechnung der Bedürfnisse und des Fortschrittes des Volksvermögens. Der erste wird beherrscht durch die Ziffern der Buchführung in Einnahme und Ausgabe, der zweite durch die Gesetze der Entwickelung des Volkswohlstandes. Der erste soll daher soviel als möglich vermieden werden, und je geringer er ist, desto besser ist es; der zweite ist bei entwickelten Staaten ein organisch nothwendiger Theil jedes Staatshaushalts, und es kann gänzlich falsch sein, ihn

nicht zu haben. Es ist daher durchaus unrichtig, den Staatscredit ohne die strenge Scheidung beider Elemente zu behandeln.

Denn aus diesem ihrem Wesen geht auch die durchgreifende Verschiedenheit sowol in ihrem Recht als in ihrer Verwaltung hervor.

Während nämlich der Finanzcredit eine Maßregel der Finanzverwaltung ist und durch die Verordnungsgewalt der letztern geschaffen, geordnet und getilgt wird, ist die Staatsschuld, indem sie eine dauernde Last auferlegt, stets Gegenstand der Gesetzgebung. Denn der Finanzcredit bewegt sich stets innerhalb der Summe, welche das Wirthschaftsgesetz des Staats, das Budget, in Einnahme und Ausgabe aufgestellt hat, und bestimmt nur die zweckmäßige gegenseitige Ordnung derselben, während die Staatsschuld eine selbständige Quelle von Einnahmen schafft und dieselbe regelmäßig mit der bestimmten Verwaltungsaufgabe verbindet, für welche sie bestimmt ist. Im Finanzcredit ist daher die Finanzverwaltung der gesetzgebenden Gewalt unverantwortlich, in der Staatsschuld dagegen ist sie von ihr abhängig. Dort besteht auch für Dritte zu Recht, was sie thut; hier geht ihr Recht nicht weiter als das der Vollziehenden Gewalt für ein Gesetz, und was sie thut begründet nur so weit eine bürgerlich rechtliche Verpflichtung für den Staat, als sie ihre Gewalt nicht überschreitet. Es kann daher auch von dieser Seite keine Frage sein, daß beide als durchaus verschiedene Theile des Staatscredits anerkannt werden müssen.

Aus demselben Grunde ist auch ihre Verwaltung eine verschiedene. Der Schwerpunkt der Verwaltung des Finanzcredits liegt in Herstellung der Zahlungsmittel für eine durch die Einnahme gedeckte Zahlung, und wird daher durch die Staatsrechnung ausgetragen; der Schwerpunkt der Verwaltung der Staatsschulden dagegen liegt in der Aufbringung, Verzinsung und Rückzahlung des Kapitals, während die Verwendung desselben die Finanzverwaltung nichts angeht. Denn bei dem ersten läuft die Verwendung des benutzten Credits ab innerhalb der Buchführung, bei dem letztern dagegen in der Staatsverwaltung. Die Finanzwissenschaft hat daher bei dem erstern seinen ganzen Betrag bis zu seiner völligen Abzahlung genau zu verfolgen, bei dem zweiten jedoch hört die Aufgabe der Finanzverwaltung auf, sowie die be-

treffende Summe aufgebracht und den Verwaltungsgebieten übergeben ist. Es ist daher auch hier nicht möglich, beide Grundformen des Staatscredits als Eins zu behandeln. Einmal geschieden, ist das Verschmelzen des Finanz- und Staatscredits nicht mehr denkbar.

Allerdings aber stehen sie in innigem Zusammenhange. Nicht blos äußerlich, indem am Ende beide in der Staatsrechnung durch die Finanzen verrechnet werden müssen, sondern zugleich innerlich. Der Finanzcredit hat nämlich aus Gründen, die sich ergeben werden, beständige Neigung, in das Staatsschuldenwesen durch die Consolidirung überzugehen. Ja, der Finanzcredit ist meist nur zum kleinsten Theile ein bloßer Zahlungscredit. Daher denn mit der Entwickelung der Staatswirthschaft die gleichzeitige Ausbildung des Grundsatzes, daß auch der Finanzcredit dem gesetzlichen statt dem Verordnungsrechte unterliegen soll, was sich durch die Aufnahme desselben in das Staatswirthschaftsgesetz und die Unterstellung unter die Staatscontrole verwirklicht. Die strenge Unterscheidung beider kann daher nie zur völligen Scheidung derselben führen. Im Gegentheile zeigt es sich, daß sie auch historisch aus derselben Quelle entsprungen sind. Und wir können schon hier sagen, daß erst in unserer Zeit das klare Bewußtsein über die Natur und das Recht beider gewonnen und damit eine neue Epoche in der Geschichte des Staatscredits begonnen ist.

Wir versuchen daher, von diesem Standpunkte aus die Elemente seiner Geschichte zu charakterisiren.

Wir müssen schon hier darauf hinweisen, daß die obige Unterscheidung in der bisherigen Behandlung des Staatscredits fehlt, auch in unserer ersten Auflage. Der Finanzcredit wird zwar seinem Inhalte, nicht aber seinem Princip nach behandelt. Die ganze Darstellung des Staatscredits erschöpft sich in der Behandlung des Staatsschuldenwesens, und man ist nur zu sehr gewöhnt, alle Gesichtspunkte, die für das Staatsschuldenwesen gelten und die man genau untersucht hat, auch ohne Unterscheidung für den Finanzcredit gelten zu lassen, den man nicht untersucht hat. Wir müssen daher schon hier auf das zweite Hauptstück verweisen, wo sich die Beachtung der Literatur findet, die auf den erstern Bezug hat, um der Verwechselung beider schon im Beginne zu begegnen.

III. Elemente der Geschichte des Staatscredits.

Will man für die Geschichte des Staatscredits nicht wie gewöhnlich einfach bei der historisch-statistischen Entwickelung der Summen der Staatsschulden stehen bleiben, was in der That von weit geringerm Interesse ist als man anzunehmen pflegt, so wird man im großen und ganzen folgende Gesichtspunkte aufstellen müssen.

Der Staatscredit beginnt als persönlicher Credit des Landesherrn, entwickelt dann sein zweites Stadium, indem die Landesschulden hinzukommen, und wird dann zum eigentlichen Staatscredit, in welchem anfangs Finanzcredit und Staatsschulden mit dem persönlichen Credit des Landesherrn verschmelzen, bis zuerst die beiden ersten sich formell scheiden und mit dem 19. Jahrhundert der verfassungsmäßige Staatscredit mit seinem Recht entsteht. Die einzelnen Stadien dieser Entwickelung sind folgende.

Erste Gestalt. Das landesherrliche Schuldenwesen.

Die erste und einfachste Form des Staatscredits ist diejenige, welche wir das landesherrliche Schuldenwesen nennen möchten. Sie beruht auf einem ganz bestimmten einzelnen Geldbedarf des Staatsoberhauptes und wird von diesem wie jede andere Privatschuld contrahirt. Die Form der Contrahirung ist ein mehr oder weniger einfacher Schuldschein. Demgemäß ist auch in diesen Fällen der Gläubiger regelmäßig ein Einzelner, der ein Kapital gegen die Verschreibung des Staatsoberhaupts vorstreckt. Dieser Gestalt der Schuld entspricht auch der Termin derselben; er ist ein bestimmter und kurzer; die Obligation enthält den Zeitpunkt der Fälligkeit, und über die unmittelbare Zahlungspflicht besteht daher kein Zweifel. Die Schuld selbst hat dabei wenigstens äußerlich und rechtlich noch gar nicht den Charakter einer Staatsschuld, sondern sie erscheint als Privatschuld des Landesherrn, ganz abgesehen davon, in welcher Weise ihr Betrag von demselben verwendet sein mag. Die Schwierigkeiten der Rückzahlung ändern dieses Verhältniß nicht; nur in einem Falle tritt der staatliche Charakter deutlich hervor; das ist da, wo solche Schulden, zu Kriegszwecken aufgenommen oder beim Frieden contrahirt, eine andere Deckung als die persönliche Bürgschaft des Landesfürsten fordern.

Diese wird dann durch Verpfändung gegeben, und zwar entweder durch Faustpfand mittels Uebergabe eines Landgebiets, oder durch Verpfändung einer bestimmten Einnahme des Landesherrn. Dabei wird dann auch oft diese Einnahme als Mittel der Verzinsung und der regelmäßigen Tilgung bezeichnet, und dadurch entstanden neue Verhältnisse, indem die Gläubiger das Recht erhielten, die betreffenden Einnahmen selbst zu erheben, während später diese Erhebung der Einnahme, namentlich durch Pacht, wieder der Grund ward, durch Anticipirung der Pachtsumme eine Anleihe bei den Pächtern zu machen. Natürlich fiel dadurch die Controle über das Verhältniß der Zahlung und Deckung der Schuld, die in der Steuererhebung bestand, hinweg und in der That fehlte dieser Controle der rechtliche Titel, indem der Landesherr theils mit seinen Domänen Sicherheit gab, theils die Einkünfte aus den Regalien und Steuern als sein Privateigenthum ansah. Dieses System der unmittelbaren Verschmelzung des Staatsschulden- und des Staatssteuerwesens wirkte daher in hohem Maße verderblich sowol auf den Staatscredit selbst, als auf die Lage und Rechte der Steuerpflichtigen zurück. Denn indem die Erhebung der Steuern dabei wesentlich nur noch als Mittel der Deckung des Staatscredits benutzt ward, entzog sie dem Staatsoberhaupt die regelmäßige Einnahme und zwang dasselbe, deshalb immer neue Schulden zu machen, deren Deckung natürlich immer unwahrscheinlicher und deren Nominalbetrag im Verhältniß zum wirklichen Betrag des Darlehns immer größer wurde. Auf diese Weise haben die Schulden den Credit und Wohlstand mancher Fürsten vernichtet, bis dieses System einem bessern Platz machte.

Von einem Unterschiede zwischen Finanzcredit und Staatsschulden konnte dabei natürlich keine Rede sein. Nur das hatte diese Zeit mit der folgenden gemein, daß sie ihre Schulden ebenso wenig zahlte als die spätere, und daß die Ursache der Schulden fast ausschließlich in den Kriegen lag. Beides erhielt sich in der folgenden Periode.

Zweite Gestalt. Das Landesschuldenwesen.

Während auf die obige Weise das Königthum, noch nicht hinreichend mit der Gesammtheit der Lebensverhältnisse seiner Reiche verschmolzen, ein Schuldensystem für sich ausbildete, trat an vielen Orten eine zweite Gestalt des öffentlichen Schuldenwesens

ins Leben, die auf der Natur der ständischen Steuerpflicht beruhte und die ebendeshalb erst später sich entwickelte. Wir nennen sie die ständische Form des öffentlichen Credits.

Das ständische Steuersystem verpflichtete nämlich die Stände der einzelnen Länder, die ein Reich bildeten, sich selbst zu besteuern und dem Landesherrn die durch ihre eigenen Organe erhobene Steuer abzuliefern. Die Bewilligung einer solchen Summe, die die Stelle der Steuern vertrat, enthielt für jedes Ständemitglied die Pflicht, seinen Antheil zu zahlen. Sehr oft nun waren dieselben zu einer solchen Zahlung nicht im Stande. Dadurch wurden die Stände als Körperschaft gezwungen, die betreffende Summe durch eine Anleihe aufzubringen, die dann natürlich auf die Gesammtheit der Stände fundirt ward. So entstanden die ständischen Schulden, die stets zugleich Landesschulden sind, weil die Stände eben ihr Land repräsentirten.

Es lag nun in der Natur dieser Art von Schulden, daß sie sich gleich bei ihrem Entstehen nicht so sehr nach den Aufgaben und Bedürfnissen des Staatsoberhauptes, sondern vielmehr nach der Zahlungspflicht der einzelnen Ständeglieder, die sich aus der bewilligten Gesammtsumme ergab, richten mußten, und daß sie daher, auf diese angewiesen, in ihrer Deckung, Verzinsung und Rückzahlung gleich anfangs den Charakter einer Privatschuld mit dem einer öffentlichen Schuld verbanden. Diese Verbindung bestand wesentlich darin, daß eine regelmäßige Abzahlung der Schuld durch die einlaufenden Steuern festgestellt und daß ebendaher auch die Schuldsumme selbst nach der Höhe ebendieser Steuerbewilligung bemessen wurde. Indem so ein festes Verhältniß zwischen Schuld, Verzinsung und Deckung zu Grunde gelegt ward, entstand hier zuerst eine selbständige Verwaltung der öffentlichen Schulden, die in mancher Beziehung der eigentlichen Staatsschuldenverwaltung zum Muster und zur Grundlage gedient hat, um so mehr, als die letztere fast allenthalben die ständischen Schulden später in sich aufnahm und sich deshalb an die Principien der alten Landesschulden anschließen mußte.

Indessen ist es klar, daß diese Form der öffentlichen Schuld, obwol sie jünger ist als die erste, diese keineswegs ausschloß. Vielmehr liefen beide in den meisten Ländern schon damals nebeneinander, ja sehr oft verweigerten die Stände geradezu dem Lan-

desherrn, durch eine Steuerbewilligung seine Schulden zu zahlen, sodaß er dieselben auf seine Domänen aufnehmen mußte. Doch wird die Widerstandskraft der Landschaften von Generation zu Generation auch in dieser Beziehung beständig schwächer, während andererseits allmählich die Verwaltung auch innerhalb der Landschaften entsteht und eigene, eigentliche Landesschulden erzeugt. Damit beginnt das Verhältniß, das bis zur Gegenwart sich erhält und sich immer weiter ausbildet, das Schuldenwesen der Selbstverwaltungskörper, das Correlat des Staatsschuldenwesens. Seit dieser Epoche haben diese Selbstverwaltungskörper als Finanzkörper, die Länder oder Provinzen, die Gemeinden, die Körperschaften, ihr eigenes Schuldenwesen mit eigener Verwaltung, jedoch in der Weise, daß sie nicht wie früher in dieser ihrer Verwaltung unabhängig sind, sondern unter der Oberaufsicht der Regierung stehen. In diesem Sinne kann man den öffentlichen Credit auch jetzt noch vom Staatscredit unterscheiden; jedoch beruht dieser Unterschied jetzt nur noch auf dem Subject der Schuld, wie bei den Steuern und ihrer Verwaltung bereits gezeigt worden ist.

Es ist ferner kein Zweifel, daß in diesem Creditwesen die beiden Elemente desselben, der Finanzcredit und das Schuldenwesen, ebenso nebeneinander vorkommen mit allen ihren Grundsätzen und Verwaltungsformen wie im Staatscredit; jedoch haben die Selbstverwaltungskörper ohne Ausnahme den Finanzcredit nur sehr wenig entwickelt, sodaß fast nur die Principien und Regeln des Schuldenwesens auf sie angewendet werden können, dies aber in dem Grade, daß die letztern für sie keiner besondern Darstellung bedürfen und sie auch nirgends gefunden haben. Schon mit dem 18. Jahrhundert nimmt der eigentliche Staatscredit alle untergeordneten Formen in sich auf und wird zur fast alleinherrschenden Thatsache.

Dritte Gestalt. Die Entwickelung des Staatscredits. Der Charakter desselben im 18. und 19. Jahrhundert in England, Frankreich und Deutschland.

Wenn man nun von Einzelheiten in dem Gebiete des Staatscredits absieht, so ist es kein Zweifel, daß mit dem 17. Jahrhundert derselbe zuerst mit der sich entwickelnden Verwaltung

beginnt und seine höhere Form mit der Ausbildung der Verfassungen im 19. Jahrhundert empfängt.

Seitdem nämlich das Königthum mit dem 17. Jahrhundert die Landstände beseitigt hat und die königlichen Verordnungen mit Ausnahme Englands in ganz Europa den Charakter und das Recht von Gesetzen empfangen, denen alle Theile des Reichs gleichmäßig unterworfen sind, empfängt die Finanzverwaltung, wie wir gesehen, ihre neue Gestalt. Das einheitliche Steuerwesen tritt an die Stelle der alten Regalien und Steuerbewilligungen. Dem entsprechend vollzieht sich das Analogon dieser Erscheinung im Staatscredit — der Grundsatz, daß jede Schuld, die der Landesherr contrahirt, eine Staatsschuld ist, für deren Deckung nicht mehr der Landesherr persönlich, sondern das ganze Reich mit all seinen Steuern haftet. Dadurch steigt der Credit; die Summen, die ihm zufließen, wachsen und so entsteht die erste Staatsschuldenverwaltung als selbständiger Theil der Finanzverwaltung. Aber noch sind die Steuern keineswegs gehörig geordnet, das grundherrliche Gebührenwesen nimmt den größten Theil derselben für sich in Anspruch; ein förmliches Budget existirt nicht, und wo es existirt, wird es in seinen Fundamenten von den ewig erneuten Kriegen immer wieder umgestoßen. Die Verschwendung der Höfe kommt hinzu; der Mangel eines europäischen Geldverkehrs macht die Vertheilung der Schuldenlast über alle Kapitalbesitzer fast unthunlich, und so werden die Regierungen gezwungen, ihre Schulden auf Steueranticipationen zu basiren. Die Hauptgestalt des Schuldenwesens im 18. Jahrhundert ist daher die der schwebenden Schuld. Man kann unbedenklich sagen, daß das 18. Jahrhundert den Unterschied der schwebenden von der festen Staatsschuld und das Bewußtsein von der großen Gefahr der erstern eigentlich erst geboren hat. Damit arbeitete diese Zeit der unserigen vor; es ward immer klarer, daß diese schwebende Schuld auf ganz andern Principien beruht als die feste und daher auch eine ganz andere Verwaltung fordert. In dieser Zeit scheiden sich nun die drei großen Culturvölker auch in Beziehung auf ihren Staatscredit in höchst beachtenswerther Weise, und hier zeigt es sich zuerst, wie innig dieses Creditverhältniß mit der ganzen Geschichte der Staaten zusammenhängt. Wir charakterisiren es, um die Basis für das 19. Jahrhundert zu gewinnen.

England ist auch hierin das Land der Verfassung. Es hält fest an dem Grundsatze, daß eine Schuld nur als Gesetz contrahirt werden kann, und so zweifelhaft sonst auch die Verantwortlichkeit der Minister sein mochte, hier war das Parlament unerbittlich. Daher bildet sich hier neben der Schuldenbewilligung zugleich das System der schwebenden Schuld als das erste selbständig auftretende System des Finanzcredits gegenüber dem Staatsschuldenwesen aus, und zwar jedes mit seiner Verwaltung und mit seinem nicht genug hervorzuhebenden Unterschiede im Verhältniß zum Leben und zur Wirthschaft des Volkes. Der Finanzcredit mit seinen Exchequer Bills erscheint als Sache der Finanzverwaltung, für welche die Leiter derselben persönlich haften; aber die Staatsschuld, welche durch Gesetze contrahirt wird, erscheint schon damals dem Volke als eine Schuld jedes Einzelnen, die er sich durch seinen Vertreter selbst aufgelegt und die er zu zahlen verpflichtet ist wie jede andere Privatschuld. Diese specifisch englische Auffassung der Staatsschuld erzeugt dann die ebenso specifisch englische Erscheinung, der Contrahirung jeder Schuld eine neue Steuer gegenüberzustellen, um dieselbe zu verzinsen und zu amortisiren. Diese neue Steuer ist eben die Income tax, die vor allen Dingen ihrem Princip nach eine Staatsschuldensteuer ist und daher die Kriege mit Frankreich begleitet, wie sie den spätern auf jedem Punkte zur Seite steht. Die Income tax als Ganzes genommen, abgesehen von Object, Einheit, Steuerfuß und anderm, wird dadurch das eigentliche Gebiet der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung (Steuerbewilligung), und durch sie ist das Staatsschuldenwesen Englands zur ersten verfassungsmäßigen Verwaltung des gesammten Staatscredits geworden, die Europa kennt. Das Recht des englischen Parlaments gerade in Beziehung auf den Staatscredit war es, das dem Continent am meisten imponirte, während man die Verwaltungsgesetzgebung nur wenig beachtete. Und daher hat England im 19. Jahrhundert sein Staatscreditwesen so gut als gar nicht verändert, während in Frankreich und Deutschland ein tiefer Wechsel in demselben vor sich ging.

Für Frankreich muß nun, wie für Deutschland, das 18. Jahrhundert von dem 19. allerdings ganz wesentlich geschieden werden.

Frankreichs Staatscredit, bereits von Ludwig XIV. aufs tiefste erschüttert, ging im 18. Jahrhundert so gut als gänzlich zu Grunde. Die materielle Ursache lag allerdings in der schlechten Verwaltung, den Kriegen und der gesellschaftlichen Unfreiheit; die formelle aber bezeichnen wir am besten, indem wir sagen, daß das Staatsschuldenwesen ganz in dem Finanzcredit aufgegangen war. Die schlechte Finanzverwaltung machte eine geordnete Staatsschuld unmöglich; das Deficit mußte daher durch die königlichen Kassenanweisungen gedeckt werden, und diese, zu den elendesten Cursen begeben, belasteten die Finanzen so sehr, daß der Ruin der Staatswirthschaft den Ruin des Königthums nach sich zog. Das Geheimniß der Schulden deckte die furchtbare Unwirthschaft zu; als das erstere durch Necker gehoben ward, ward die zweite der Hauptvorwurf gegen das auch wirthschaftlich unfähige Königthum. Der Bankrott der Finanzen trat gleichzeitig mit dem der ständischen Ordnung ein, und die Republik begann.

Das Princip des Staatscredits der Republik, nicht das am wenigsten wichtige jener wunderbaren Zeit, war nun, als sich nach dem Directorium die Verhältnisse consolidirt hatten, dasselbe, dem das Staatsschuldenwesen ganz Europas allmählich nachgefolgt ist, und das man mit allem Nachdruck betonen muß. Frankreich war das erste Land, das für sein neues Staatsschuldenwesen die systematische Betheiligung aller Kapitalien seiner Bürger, auch der kleinsten, organisirte. Dieser Organismus war das große Staatsschuldenbuch, Le grand livre; die rechtliche Grundlage war die Befugniß jedes Einzelnen ohne Unterschied, sich durch Zahlung einer bestimmten Summe zum Gläubiger des Staats zu machen, die Form der Ausführung war die „Rente", das ist der dem jedesmaligen nach Curs effectuirte Kauf eines Zinses (Minimum: 5 Frs.) den der Staat dem in das Große Buch Eingetragenen schuldete. Die französische neue Staatsschuld war daher nicht blos eine nationale, sondern zugleich eine demokratische. Und mit diesem großen Princip hat Frankreich seinen Staatscredit wiedergewonnen und fest behauptet. Zugleich aber gewann Frankreich dadurch eine Schuldform, welche von höchster Wichtigkeit für seine Zukunft ward. Die Natur der „Inscriptionen" (s. später) schloß nämlich das fremde Kapital so gut als gänzlich vom französischen Staatsschuldenwesen aus; Frankreich war seine Schuld sich selbst schuldig

und zahlte sich selbst seine Zinsen. Das ist es, was Frankreichs Staatsschuld so leicht gemacht hat, daß es seine Höhe später fast ohne Murren ertragen hat. So entstand hier ein mächtiges aber im Grunde localisirtes Staatsschuldenwesen, das unter Napoleon allerdings noch schwer an der Verschmelzung mit dem Finanzcredit leidet, aber seit der Restauration in das verfassungsmäßige Recht übergeht, und somit den letztern zu einer selbständigen, höchst geschickt geleiteten und zum Theil höchst eigenthümlichen Entwickelung auf Grundlage der Stellung der Receveurs généraux bringt, die wir unten bezeichnen werden.

Wieder ganz anders ist der Verlauf der Dinge in Deutschland. Faßt man, wie wir es hier allein thun können, den Gang der Entwickelung im großen und ganzen auf, so scheiden sich drei sehr bestimmte Epochen, die sich ihrem Wesen nach in gleichartiger Weise in Oesterreich und Preußen fast gleichzeitig wiederholen, während die kleinen Staaten je wieder ihre eigene Geschichte haben.

Die erste Epoche können wir die des Staatsschatzes nennen. Sie geht von Preußen aus. Es ist die angestammte Sparsamkeit des fürstlichen Hauses, die den Staatsschatz bildet, und die angestammte Energie desselben, die ihn zu gebrauchen versteht. Bei allen Herrschern, namentlich aber bei Friedrich dem Großen, ist der Staatsschatz ein wesentlicher Factor der gesammten Stellung der jungen Monarchie, und von Preußen geht die Tradition aus, daß die Höhe des Staatsschatzes den Reichthum und die wirthschaftliche Kraft der Monarchie bedeute. Die andern Staaten folgen, wenigstens zum Theil; auch Oesterreichs Finanzen waren nie so geordnet als unter Maria Theresia. Der Staatscredit verschwindet fast gänzlich; die Staatsschuld ist eine Schwäche; der Frieden nach dem Siebenjährigen Kriege sammelt die Kräfte; eine definitive Ordnung scheint zu beginnen.

Da brechen die französischen Kriege aus, mit ihnen die zweite Epoche. Wir nennen sie die des Papiergeldes. Der Krieg selbst, der Verlust der Provinzen, die gänzliche Störung des Handels und der Industrie lassen theils keine regelmäßige Steuerzahlung zu, theils machen sie die Contrahirung der Staatsschulden unmöglich. Dennoch braucht man Geld. Die Kraft der schwebenden Schuld ist bald erschöpft, früher noch die der festen. Da bleibt

denn nichts übrig, als zum Papiergeld zu greifen. Während Frankreich sich seiner Assignaten entledigt, beginnen Oesterreich und Preußen ihre Kriege mit Zetteln zu führen. Die Zettelschuld wird jetzt das charakteristische Element des deutschen Staatscredits. Die Geschichte derselben ist bekannt; nach dem Kriege beginnt die Consolidirung, und hier ist es, wo die specifische Natur der deutschen Banken, namentlich der österreichischen, in den Vordergrund tritt. Von da an scheidet sich nun auch der Finanzcredit in immer bestimmterer Weise vom eigentlichen Staatsschuldenwesen, und zwar so, daß mit dem Entstehen der Verfassungen der erstern zur Sache der Finanzverwaltung, das letztere zur Sache der Volksvertretung wird. Das ist die dritte Epoche des deutschen Staatscredits.

Allerdings tritt nun dieselbe, im innigsten Zusammenhange mit dem Verfassungsleben der einzelnen Staaten, erst successive auf, und bis dies geschieht, erhält sich die Verschmelzung beider, deren charakteristisches Moment die Aufnahme auch von festen Staatsschulden durch die Finanzverwaltung ist. Allein Eins bildet sich dabei aus, was das ganze deutsche Staatsschuldenwesen von dem französischen und englischen specifisch unterscheidet und was beide später angenommen haben. Weder Deutschland noch Oesterreich hatten Kapital genug, um den Staaten die erforderlichen Darlehen zu geben. Man konnte daher weder das englische System der Consols noch das französische des Grand Livre, beide auf die inländischen Kapitalien berechnet, zu Grunde legen. Man mußte das Anlehnskapital in der ganzen Welt suchen. Zu dem Ende mußte man eine Form der Staatsschuldverschreibungen wählen, welche dieselbe zum leichten Gegenstand des allgemeinen Verkehrs machte. So entstanden die deutschen Obligationen mit ihren Coupons, als Inhaberpapiere mit ihrer leichten Uebertragbarkeit; und mit ihnen hat sich der Grundsatz in der ganzen Welt festgestellt, daß die Staaten ihren Bedarf an Darlehen eben in der ganzen Welt suchen sollen. Kein Staat der Welt ist so viel außerhalb seiner Grenzen schuldig als Deutschland und Oesterreich. Das war es, was diese Epoche zuerst im Staatscredit feststellte. Das zweite Element derselben aber entsteht erst mit den Verfassungen. Wir können es kurz bezeichnen. Es ist die Scheidung des Finanzcredits vom Staatsschuldenwesen in der Praxis, und zwar in der Weise, daß beide zu selbständigen Gegenständen der

Budgetberathungen geworden sind. Es ist kein Zweifel, daß hier das praktische Leben der Theorie vorausgeschritten ist; es wird jetzt die Sache der letztern sein, nachzufolgen und darzuthun, daß beide Seiten des Staatscredits, allerdings gleichberechtigt, dennoch wesentlich verschiedene Grundlagen und Aufgaben haben, und daß, während das Staatsschuldenwesen auf den Grundbegriffen der Volkswirthschaft und der Verwaltung beruht, der Finanzcredit ein specieller Theil desjenigen ist, was wir die Finanzverwaltung genannt haben.

Erstes Hauptstück.

Der Finanzcredit.

I. Begriff und Wesen.

Der Finanzcredit ist ein äußerst einfacher Begriff, sowie man sich den Staat ohne alle Beziehung zu seinen höhern Aufgaben als ein großes Geschäft denkt, das neben seinen Eingängen zugleich große Zahlungen zu leisten hat.

Nun gibt es gar kein Geschäft, dessen Eingänge stets die Zahlungen decken. Jedes Geschäft muß daher das Mittel zur Deckung solcher Zahlungen, den Credit, den wir den Zahlungscredit nennen, benutzen, der Staat so gut wie jede andere Unternehmung. Und die Gesammtheit der Creditbenutzung, durch welche der Staat die fälligen Zahlungen deckt, nennen wir den Finanzcredit.

Es folgt daraus allerdings zuerst, daß der Finanzcredit ganz genau denselben Charakter und dieselben Gesetze hat wie der Privatcredit. Wir dürfen den letztern hier als bekannt voraussetzen. Allein als Theil des Staatscredits empfängt derselbe doch eine andere höhere Natur.

Dem Finanzcredit liegt allerdings zunächst nicht die allgemeine Aufgabe der Staatsverwaltung, sondern eine bereits eingegangene Zahlungspflicht zu Grunde. Deshalb sagten wir, daß der Finanzcredit sich stets innerhalb des Budgets bewegt oder doch

bewegen soll, und daß die Deckung des genommenen Credits stets in demselben Budget schon gegeben ist. So einfach aber dies ist, so liegt doch darin der Kern der Geschichte und zugleich die Basis des Verhaltens des Finanzcredits zum Staatsschuldenwesen.

Es ergibt sich nämlich, daß von einem selbständigen Finanzcredit erst dann die Rede sein kann, wenn man ein selbständiges Budget hat. Solange ein solches als staatswirthschaftliches Gesetz nicht besteht, verschmelzen Finanzcredit und Staatsschuldenwesen genau als Analogon der Verschmelzung von Gesetz und Verordnung. Daher denn die Erscheinung, daß erst unsere Zeit Wesen und Recht beider streng zu scheiden lernt.

Es ergibt sich aber ferner, daß theils die Bedeutung der Summen, um welche es sich handelt, theils das innige Verhältniß zu den Aufgaben der Verwaltung, dem Finanzcredit zugleich einen zweiten Charakter verleihen. Derselbe hat beständige Neigung, zum Staatsschuldenwesen überzugehen. Es liegt das wieder nicht im Wesen des geschichtlichen Elements der Staatswirthschaft, sondern in ihrer großen Function, die nie ruhenden, beständig fortschreitenden Forderungen des Gesammtlebens zu befriedigen, und andererseits darin, daß am Ende die Deckung auch des Finanzcredits nicht in einem begrenzten Kapital gegeben ist, wie bei der Einzelwirthschaft, sondern in der Steuerkraft des ganzen Volks. Dadurch nun wird aus dem an sich einfachen Begriffe des Finanzcredits ein ganzes System von Creditformen, in denen erst dieser Theil des Staatscredits seinen vollen Ausdruck findet.

II. Das System des Finanzcredits und sein allgemeines Princip.

Das, was wir das System des Finanzcredits nennen, entsteht nämlich in seiner Grundlage eben dadurch, daß der Finanzcredit selbst nicht blos ein einfacher Zahlungscredit des Staats ist, sondern zugleich zum Staatsschuldenwesen in so enger Beziehung steht, daß man ihn in einzelnen Theilen der Sache nach zu dem letztern rechnen muß, während er der Form nach ein eigentlicher Credit bleibt. Das ist es auch, was die verschiedenen Auffassungen dieser einzelnen Formen des Finanzcredits leicht erklärt. Ebendeshalb dürfen wir die Charakteristik des Systems kurz voraussenden.

Die Gewißheit der Nothwendigkeit des Credits führt zuerst zur Bildung eines Staatsschatzes zur Deckung unvorhergesehener Bedürfnisse; die Gründe, welche gegen den Staatsschatz sprechen, und die Natur gewisser Zahlungen erzeugen die Benutzung des eigentlichen Geschäftscredits durch den Staat; die innere Verwaltung erzeugt ihrerseits einige Formen des Credits, den wir als Verwaltungscredit bezeichnen. Allein da, wo der Credit für Zahlungen erforderlich wird, die vermöge ihres Zweckes dauernder Natur sind, entsteht die Vorausbeziehung der budgetmäßigen Staatseinnahmen in der schwebenden Schuld, während endlich die Benutzung des Papiergeldes zum Papiergeldcredit der Finanzen führt, der den Uebergang zur eigentlichen Staatsschuld bildet, indem derselbe zwar grundsätzlich als rückzahlbar angesetzt wird, factisch aber als dauernde Schuld erscheint.

Alle diese Formen des Finanzcredits sind nun bis auf die letztere uralt, und man kann sagen, daß jede derselben ihre eigene Geschichte hat, die in neuerer Zeit dann auch der letztern nicht mangelt. Es ist eine der großen Aufgaben dessen, was wir die Geldverwaltung in der Finanzwissenschaft nennen, sie gehörig zu benutzen, und es gehört eine große Geschicklichkeit dazu, dies in der Weise zu thun, daß der Credit nicht zu theuer wird. Man muß daher sagen, daß jede Art des Finanzcredits wieder ihre eigene Finanzpolitik hat, die bei großem Unterschiede je nach den Verhältnissen von Zeit und Umständen doch gewisse allgemein gültige Grundsätze besitzt, deren Nichtbeachtung von großem Nachtheile für die Finanzverwaltung werden könne. Diese allgemeinen Grundsätze sind folgende.

Der Finanzcredit unterscheidet sich vom Privatcredit zunächst dadurch, daß man gegen den Staat aus nahe liegenden Gründen stets nur ungern die processualen Mittel anwendet, um zur Zahlung zu gelangen. Der Finanzcredit muß daher das Element der formalen Sicherheit, das ihm zum Theil abgeht, ersetzen, um nicht durch höhere Zinsen dasselbe decken zu müssen. Dies nun geschieht durch die möglichst genaue und pünktliche Innehaltung der Zahlungstermine. Die geringste Unordnung in dieser Beziehung rächt sich bei allen Formen des Finanzcredits sofort in der empfindlichsten Weise, viel mehr als bei den Staatsschulden, und nie soll daher ein Finanzcredit eingegangen werden, ohne

daß die Finanzverwaltung die volle Sicherheit der genauen Rückzahlung in Händen habe; nie darf sie die geringste Schwierigkeit zum Vorschein kommen lassen; es ist unbedingt festzuhalten, daß die theuerste Staatsschuld nie so theuer zu stehen kommt als ein erschütterter Finanzcredit.

Allerdings aber erscheint dieser allgemeine Grundsatz in seiner ganzen Bedeutung erst dann, wenn man ihn auf das Verhältniß der einzelnen Arten des Finanzcredits zueinander anwendet. Diese Anwendung aber enthält schließlich doch nur die Beantwortung der Frage, wie hoch der Finanzcredit, und zwar wie hoch jede Art desselben sein darf. Denn solange keine Art zu hoch ist, ist auch der ganze Credit nicht zu hoch. Und das ist nun der Punkt, auf welchen eben die obige Eintheilung des Finanzcredits aus einer formell theoretischen zu einer eminent praktischen wird. So wird die letztere zur wahren Grundlage der Lehre vom Finanzcredit.

Wir haben schon früher bemerkt, daß die Literatur der Finanzwissenschaft — wesentlich wol aus historischen Ursachen — den Begriff des Finanzcredits nicht besitzt, ebenso wenig als wir selbst in unserer frühern Auflage. Allein die einzelnen Theile desselben erscheinen fast allenthalben, allerdings aber immer unter dem Gesichtspunkte des Staatsschuldenwesens. Es bleibt uns danach nichts anderes übrig, als es der Wissenschaft zu überlassen, ob sie die Unterscheidung annehmen will; die Praxis ist sich wol lange darüber einig.

A. Der Staatsschatz und der Finanzcredit.

Die Vorstellung von der Zweckmäßigkeit einer Ansammlung von edeln Metallen, um zur Zeit eines Deficits einen Vorrath zu haben, darf wol in unserer Zeit als eine definitiv beseitigte angesehen werden. Es ist die rohe Idee eines sogenannten Staatsschatzes, der, wenn er möglich wäre, der wahren Grundlage des Staatscredits, der Steuerkraft des Volks, durch die Entziehung des Umlaufsmittels viel mehr schaden, als dem Credit durch unmittelbare Deckung des Deficits nützen würde, abgesehen von der Verlockung, denselben zu verschwenden.

Dennoch soll weder ein Staat ohne Staatsschatz im weitern Sinne sein, noch ist er es; deshalb muß der Staatsschatz stets

als wesentlicher Factor in die Finanzverwaltung hineingezogen werden.

Der Staatsschatz ist zunächst vorhanden in dem Kassenbestand aller Kassen der Finanzen.

Unterscheidet man den Kassenbehalt als die zufällig vorhandene und mithin beständig wechselnde Summe, welche in den Kassen vorräthig ist, und den Kassenbestand als die durchschnittliche Summe, welche innerhalb des Kassenbehalts sich stets dauernd in der Kasse befindet, so ergibt sich, daß als Kassenbestand stets viele Millionen müssig in den Kassen liegen. Insofern dieser Kassenbestand zur Deckung von Ausgaben, beziehentlich der Kassenanweisungen der schwebenden Schuld dient, gehört er der letztern. Erst da, wo das nicht der Fall ist, entsteht in ihm ein eigentlicher Staatsschatz und mit demselben die Frage, wie er zu verwenden ist, um ihn fruchtbar zu machen, eine Frage, die übrigens nicht mehr dem Staatscredit, sondern der Geldverwaltung der Finanzen angehört.

Es ist nun klar, daß, wo die Steuern fähig sind, einen größern Kassenbestand zu liefern als nöthig ist, aus dem letztern kein Staatsschatz gebildet, sondern vielmehr die Steuern herabgesetzt werden sollen. Handelt es sich aber um ein einmaliges plötzliches Bedürfniß, so kann man allerdings bei einem Staate, dessen Steuern und Kassenbestände in edelm Metalle vorhanden sind, sagen, daß der Staatsschatz im weitern Sinne in der Fähigkeit des Staats besteht, Kassenscheine oder Staatspapiergeld mit bloßer Steuerfundation auszugeben, oder in der Möglichkeit, die als Steuer eingegangene Summe in Metallen für andere Staatszwecke zu brauchen und statt derselben die budgetmäßigen Verpflichtungen mit dem Papiergeld zu zahlen. Im Grunde ist daher der Satz, daß alle öffentlichen Steuern in Metall gezahlt werden müssen, ein Staatsschatz, der sich ungefähr auf die Hälfte der Steuersumme des Staats beläuft, und die Herstellung der Metallzahlung für die Steuern ist die Sammlung des Staatsschatzes in diesem Sinne.

Nach diesem Staatsschatze sollte jeder Staat trachten; den im Kassenbestand vorhandenen sollte er niemals unfruchtbar liegen lassen; einen Staatsschatz im eigentlichen Sinne soll kein Staat besitzen.

Ueber die Vorstellungen von dem eigentlichen Staatsschatz vgl. Sonnenfels, „Finanzwissenschaft", §. 192: „daß die Sammlung eines Schatzes von den ordentlichen Abgaben die arbeitenden Klassen mit zu dem Beitrage zieht, von welchem sie nach bessern Grundsätzen frei bleiben sollten". Aehnlich Jakob, §. 728—735, der jedoch unter Umständen dafür ist. Besonders eifrig dafür Schmalz, „Encyklopädie der Staatswissenschaft", §. 811, und Struensee, der diese Sammlung von der Handelsbilanz abhängig macht. Dagegen Malchus, I, §. 81, zugleich wegen der Nutzlosigkeit bei wirklich großem Deficit. Rau, §. 464, nicht blos dagegen, sondern sogar gegen jede Steuer, welche den Betrag der Ausgaben übertrifft. Die Frage ist im Grunde in der frühern Gestalt unpraktisch, in der obigen noch gar nicht beleuchtet. Uebrigens wird mit dem Ausdruck Staatsschatz oft auch die unterschiedene Gesammtheit aller Einnahmen und Rechte der Finanzen bezeichnet, sodaß Staatsschatz mit Aerar und Fiscus gleichbedeutend wird. Namentlich über den (auch officiellen) Sprachgebrauch in Oesterreich vgl. Dessary, §. 16. In England und Frankreich ist übrigens der Kassebestand durch das Verhältniß zu der Bank und der Receveurs bereits in die Geldverwaltung aufgenommen, was am besten bei der schwebenden Schuld dargestellt wird.

B. Der Geschäftscredit der Finanzen.

Der Geschäftscredit des Staats beruht darauf, daß der Staat als wirthschaftliche Persönlichkeit und Unternehmer einzelne Geschäftszahlungen haben kann, bei denen Zahlungsanweisungen auf die Kassen sich nicht eignen, und daher entweder Wechsel von ihm ausgestellt oder auf ihn gezogen werden.

Wenn der Staat seinen Credit auf diese Weise durch Wechsel benutzt, so muß er sich dabei der gesetzlichen Form der Wechselschulden bedienen und zu dem Ende einen Aussteller und einen Bezogenen aufstellen, die im Auftrage des Staats handeln. Da er hierzu bestimmter Personen bedarf und mit einer allgemeinen Bezeichnung einer bezogenen Kasse nicht ausreicht, so eignet sich die Wechselform zur Contrahirung von schwebenden Schulden und überhaupt zur Operation mit dem Staatscredit nur in bestimmten Fällen und Verhältnissen, welche dem Ermessen der höchsten Finanzverwaltung überlassen bleiben müssen. Im allgemeinen gilt jedoch die Regel, daß die Wechselverbindlichkeiten des Staats nur in den geheimern Beziehungen oder in ganz einzelnen Fällen benutzt werden, und zweitens, daß sich der Staat zur Contrahirung

und Abwickelung von Wechselschulden vorzugsweise der Banken bedient, theils weil er meistens durch die Zettelschuld ohnehin mit ihnen in Verbindung steht, theils weil ihm der Bankcredit regelmäßig als der sicherste und billigste erscheint. Das geschieht namentlich da, wo Zahlungen in fremder Münze zu leisten sind, die dann die Bank vermöge ihrer Wechsel besorgt. Die Zinsen für die auf Wechsel contrahirte Staatsschuld werden gezahlt wie bei allen Wechseln, durch Disconto. Der Staatswechsel hat daher regelmäßig den Bankdisconto, und schon hier zeigt es sich daher, daß der Bankcredit zum Theil zum Staatscredit wird, was später immer bestimmter heraustritt.

In jedem Falle aber darf der Staat, wenn er bei einer Bank sich einen Credit in Form eines gewöhnlichen Wechselcredits eröffnet, denselben niemals sehr hoch setzen. Denn die Banken sollen eben nicht an der Spitze des Staatscredits stehen, sondern die Grundlage des volkswirthschaftlichen Credits sein. Nimmt der Staat von der Bank zu große Summen in Anspruch, so beeinträchtigt er damit den Credit des Verkehrs; will er das aber dadurch ausgleichen, daß er die Bank zu größerer Notenausgabe veranlaßt, so entsteht statt des Geschäftscredits des Staats eine Papiergeldschuld in Banknoten, also ein ganz anderes Verhältniß als das des gewöhnlichen Bankcredits. Man muß daher im allgemeinen hier den Grundsatz festhalten, daß der vom Staate in Anspruch genommene Bankcredit nie höher sein darf als der der ersten Bankhäuser, und nie auf längere Sicht als die der gewöhnlichen Bankwechsel. Hat der Staat ein größeres Bedürfniß, so muß er es auf andere Weise decken. In der That geht der gewöhnliche Bankcredit des Staats deshalb auch, sowie er eine gewisse Höhe erreicht, regelmäßig in den Notencredit über, von dem sogleich die Rede ist. Der ordentliche Geschäftscredit des Staats hat daher nichts, was ihn von jedem andern unterscheidet.

Darin liegt auch offenbar der Grund, weshalb in der theoretischen Finanzwissenschaft von diesem Credit namentlich gar keine Rede ist. Nur muß man festhalten, daß die Benutzung der Banken für die Geldverwaltung der Finanzen etwas ganz anderes ist als der eigentliche Bankcredit, wie wenn die Finanzen durch die Bank Auszahlungen machen (Pensionen, Gehalte u. s. w.) und derselben dafür Gelder überweisen, wie in England. Hier kann ein Credit

vorkommen; aber der Regel nach wird nicht der Staat, sondern die Bank der Debitor sein. Die Geschäftsführung ist dabei einfach die des Saldo-Conto, und wird dem Staate sein Guthaben mit einem geringen Zinsfuße vergütet. Eine gute Darstellung dieses Verhältnisses der englischen Bank fehlt noch immer. Am klarsten ist wol dieser Theil des Staatscredits für Frankreich dargestellt von Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 535 fg.; speciell das Girogeschäft der Bank für die Finanzen.

C. Der Verwaltungscredit der Finanzen.
(Depositen, Cautionen, Zeitrenten).

Der Verwaltungscredit des Staats beruht zunächst darauf, daß die Verhältnisse und Ordnungen der Verwaltung in gewissen Fällen den Staat zum Inhaber und Verwalter der Gelder Einzelner machen. Er ist dabei ursprünglich gar kein eigentlicher Debitor, sondern meist nur Depositor. Allein aus diesem Verhältniß wird allmählich eine wirkliche Schuld, und so kann man sagen, daß der Verwaltungscredit des Staats vorzugsweise in der Depositenschuld desselben besteht, an die wir die Zeitrenten anschließen, die gleichfalls auf einem andern Princip beruhen als die übrigen Creditverhältnisse der Finanzen.

Die Depositenschuld des Staats gehört zu den neuesten, aber keineswegs unwichtigen Arten der Staatsschulden. Sie entsteht in doppelter Weise und man muß deshalb die eigentliche Depositenschuld von der uneigentlichen trennen.

1) Die eigentliche Depositenschuld des Staats beruht auf den Gesetzen, welche in bestimmten Fällen die Einzelnen zwingen, gewisse Gelder den Kassen des Staats anzuvertrauen, als denjenigen, in welchen die größte Sicherheit für die betreffenden Summen vorhanden ist, z. B. bei gewissen Proceßfällen, Massenvertheilungen, bei der cura absentis u. s. w. Ursprünglich bildeten diese Einlagen natürlich reine Deposita. Da sich aber erfahrungsmäßig ergab, daß eine durchschnittliche Summe immer in den Händen des Staats blieb, so mußte an eine Fruchtbarmachung derselben im Interesse der Deponenten gedacht werden, die dann am einfachsten durch Verwendung für die Staatszwecke und namentlich für den Staatscredit gefunden ward. Die Form ist der gerichtlich gemachte Ankauf von Staatspapieren. Die Centralisation dieser

Operation ist die Bedingung für einen günstigen Erfolg, indem nur die Summe des geringsten Durchschnitts an Depositen in einem ganzen Lande zum Ankauf von eigentlichen Staatsobligationen verwendet werden kann, alles, was darüber ist, aber flüssig erhalten werden muß. Auch das erstere ist natürlich nur dann ausführbar, wenn die Gesammtsumme aller Depositen berechnet und als ein Ganzes verwendet wird, da die örtlichen Depositen nicht Geld genug und keine hinreichend sichere Durchschnittssumme geben. Wenn dagegen die Parteien Geld deponiren, so hat der Staat im Grunde gar keine Verpflichtung, Zinsen zu zahlen. Benutzt er jedoch das Geld, so ist es billig, daß er Zinsen zahle, nur wird er stets zu geringerm als dem landesüblichen Zinsfuße zahlen, damit die Betreffenden ihre Depositen in Staatspapieren machen. Berechnung und Verlauf dieser Schulden sind einfach.

2) Die uneigentliche Depositenschuld.

Diese ist wieder eine zweifache; die Cautionsschuld und die gezwungene Depositenschuld.

a) Die Cautionsschuld wird durch die Summen gebildet, welche der Staat gewissen Beamten und Unternehmern als Caution auferlegt und die er natürlich je nach seinen eigenen Vorschriften zurückzahlen muß.

Es ist eine wichtige Frage, ob überhaupt Cautionen gestellt werden sollen oder nicht. Gewiß ist, daß sie wenigstens so sehr als möglich beschränkt werden sollten. Wenn sie aber einmal nothwendig sind, so kann der Staat entweder die Cautionen direct in der Form von Staatspapieren fordern, was jedoch den großen Nachtheil hat, daß die Cautionsleger den Variationen des Curses ohne Noth ausgesetzt sind; oder als baare Geldsumme, die der Staat dann zum Ankauf seiner eigenen Obligationen verwerthen kann. Die Cautionsschuld gehört daher ihrer Form nach den Depositenschulden, ihrem Inhalte nach den directen Staatsschulden an und muß nach dem landesüblichen Zinsfuß verzinst werden. Da die Summe der Cautionen eine sehr feste ist, so hat ihre Verwendung zum Ankauf von Obligationen kein Bedenken, als daß der Staat, wenn die letztern bei dem landesüblichen Zinsfuß unter pari stehen, einen Gewinn, wenn sie über pari stehen, einen Verlust hat. Die richtige Verwendung ist daher eine Sache der richtigen Berechnung.

b) Die gezwungene Depositenschuld entsteht, wenn der Staat gewisse Anstalten (Sparkassen, Hülfskassen u. s. w.) nöthigt, ihren Kassenbestand bis zu einem gewissen Belauf in Staatspapieren anzulegen. Auch hier ist daher die Form die einer Depositenschuld, der Inhalt eine eigentliche Staatsschuld. Es ist im Grunde ein Anlehn, das der Staat macht. Jedoch besteht dabei allerdings der Unterschied, daß der Staat meistens dafür eine Art von Garantie übernimmt.

Es ist fraglich, ob diese Art der Creditbenutzung eine richtige ist. Unzweifelhaft ist es wirthschaftlich richtig, wenn die betreffenden Institute freiwillig je nach ihren Verhältnissen einen bestimmten Theil des Bestandes ihrer Kasse in Staatspapieren anlegen, da dieselben zu gewissen Zwecken am dienlichsten sind. Ebenso gewiß hat es einen sehr großen und günstigen Einfluß, wenn die Einleger in den Sparkassen, die meistens zugleich der beweglichern Klasse des Volks angehören, durch die Nöthigung, ihre Ersparnisse als Staatspapiere zu besitzen, an die bestehende Ordnung mit neuem Interesse geknüpft werden. Allein ein vollständiges oder auch nur übergreifendes Absorbiren jener Ersparnisse durch den Finanzcredit ist nicht richtig. Denn dieselben sind in der That als Ueberschüsse der wirthschaftlichen Production die Elemente der Kapitalbildung und müssen daher, sei es in der Form von Credit, sei es als eigene Anlage, wieder zum wirthschaftlichen Betriebe befruchtend zurückkehren. Die absolute Anlage in Staatspapieren entzieht jene Ersparnisse ihrer naturgemäßen Bestimmung, sie machen den Credit der Privatwirthschaft auf Kosten des Credits der Finanzen zu theuer. Das, worauf es hier ankommt, ist die Bestimmung des richtigen Maßes für den Betrag, den solche Anstalten in Staatspapieren anlegen sollen, und dafür muß als Regel gelten, daß dies denselben zur freien Bestimmung überlassen wird.

Merkwürdig genug hat auch dieser Theil des Staatscredits in der bisherigen Literatur keine Beachtung gefunden. Nur Rau erwähnt beiläufig der Cautionen (§. 486). Dagegen hat Hock (S. 531 fg.) das ganze Gebiet und die ganze Bedeutung derselben für Frankreich dargestellt. Er theilt diesen Theil der schwebenden Schuld in die Consignations- und Depositenkasse, welche die eigentlichen (gerichtlichen) Schulden und die Cautionsschuld enthält. Unter dem Ausdruck der Correspondenten der Staatsschuld werden diejenigen

öffentlichen Anstalten verstanden, welche gesetzmäßig keinen Kassenbestand haben dürfen, sondern denselben an die Staatskassen abführen müssen und sich dann durch Anweisungen auf dieselben wieder decken. „Auf diese Weise sammeln sich allgemach die Fonds der öffentlichen Körperschaften bei dem Staatsschatze an." Dieser Theil der schwebenden Schuld, unter Napoleon I. 8 Mill., beträgt jetzt durchschnittlich 240 Mill., ebenso die Consignations- und Depositenschuld ca. 240 Mill. In Preußen ist das „Cautionsdepositum" der Staatsschuldendirection als ein von dieser zu verwaltendes besonderes Depositum überwiesen. Cabinetsordre vom 11. Febr. 1832 und preußisches Gesetz vom 12. Mai 1851. Nach Verordnung vom 21. Mai 1866 sind die Cautionen überhaupt nicht mehr in baarem Gelde, sondern in Staatspapieren zu erlegen.

Die Frage nach den Zeitrenten des Staats als Form der Anleihe ist mannichfach besprochen: Sismondi, „Nouveaux principes", II, 241; Fulda, §. 255; Malchus, I, §. 92; Rau, §. 499 und 500; am ausführlichsten bei Nebenius, S. 336—343; fast immer aus dem Gesichtspunkte, ob die Einrichtung von Leibrenten an und für sich wünschenswerth sei. Nur Nebenius hat die praktische Frage der Verzinsung hineingebracht. Es leuchtet nun ein, daß die Anleihe in der Form von Leibrenten oder Zeitrenten überhaupt nichts anderes ist als das Versicherungsgeschäft, vom Staate übernommen, nur mit dem Unterschiede, daß Einzahlungen der Versicherten vom Staate wie jede andere Anleihe verbraucht werden können, während die Renten im Grunde Anweisungen an die Kassen enthalten. Es ist dieses Geschäft aber weder an sich von Bedeutung, noch eignet es sich bei der Concurrenz mit den Lebensversicherungen für den Staat, und kann deshalb nur als ein sehr untergeordnetes Moment betrachtet werden. Die neuere Literatur, wie Umpfenbach, Hock, Pfeiffer, hat die ganze Frage überhaupt nicht behandelt.

D. Die schwebende Schuld.

(England, Frankreich, Deutschland.)

Die eigentlich schwebende Schuld des Staats beruht einfach darauf, daß die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staats, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht zusammenfallen und dadurch ein Bedarf entsteht, der seine Deckung erst durch eine spätere Einnahme findet. Der Credit des Staats besteht dabei in der Gewißheit, daß die erforderliche Summe vermöge der Ordnung der Staatseinnahmen als Deckung für einen bestimmten Betrag zu einer bestimmten Zeit in den Kassen des Staats vorhanden sein wird.

Die Aufnahme einer solchen Schuld ist daher stets eine Anticipation der Steuern. Der charakteristische Unterschied dieser Art des Finanzcredits von allen andern besteht darin, daß bei ihr stets der Betrag und die Tilgung mit Rücksicht auf bestimmte Steuern angesetzt werden; die Rückzahlung geschieht deshalb eben durch die Verwendung als Quittung bei den Einnahmekassen und ihre Verrechnung. Indessen haben sie wieder drei Grundformen, die wir nach den Ländern, in denen sie vorzugsweise vorkommen, die englische, französische und deutsche nennen können. Alle drei hängen aufs engste mit der ganzen Geldverwaltung der betreffenden Finanzwirthschaft zusammen.

Das englische System der schwebenden Schuld beruht darauf, daß die Bank von England als der große Kassirer der englischen Finanzen erscheint. Die Finanzen Englands haben nicht blos einen Bankcredit, sondern auch eine innig mit der Bank verwachsene schwebende Schuld. Wo es sich nämlich um eine bedeutende Benutzung des Finanzcredits handelt, wird der Finanzminister als Lord of the Exchequer ermächtigt, die Exchequer bills auszugeben, die in der That nichts sind als die Schatzanweisungen, welche mit bestimmter Verfallszeit auf die Einnahme der Finanzen basirt sind. Allein die Einlösung dieser Bills geschieht nicht durch die einzelnen Einnahmekassen, sondern durch die Bank von England, welche dieselben auszahlt, eventuell auch discontirt. Sie haben daher den rechtlichen Charakter von Wechseln, welche die Regierung auf die englische Bank zieht, nur mit dem Unterschiede, daß sie nicht auch die Form von Wechseln haben und daß sie ihre Deckung vorzugsweise in den Einnahmen der Bank aus den Steuern besitzen. Da die Zahlungen der Bank aber in Noten geschehen, so erscheinen die Bills, welche sie eingelöst hat, als jener Theil des regelmäßigen Bankausweises, der unter dem Namen „other securities" vorkommt, und der durch die der Bank überwiesenen Steuerbeträge gedeckt ist. Auf diese Weise ist die schwebende Schuld thatsächlich ein Theil der Banknotenschuld, jedoch in Princip und Recht wesentlich von der letztern verschieden, da er durch die Steuern rückzahlbar und verzinslich ist.

In Frankreich ist dagegen das Verhältniß wesentlich anders. Es ist bei der Geldverwaltung bereits bemerkt, daß die Erhebung durch die Receveurs geschieht, welche, aus den alten Intendants

herstammend, die Steuererhebung zu einem selbständigen Unternehmen machen, den Finanzen die Beträge abführen, den Kassenbehalt mit einem geringen Zinsfuß vergüten und auf diese Weise aus der Steuerverwaltung ein großes und sehr einträgliches Geschäft machen. Daran nun hat sich die französische Dette flottante in ihren Haupttheilen angeschlossen. Sie entsteht wesentlich dadurch, daß diese Receveurs vorkommendenfalls den Finanzen Vorschüsse auf die demnächst fälligen Steuern machen, meist in der Form, daß sie Wechsel an die Ordre der Finanzen ausstellen, welche dann die Banque de France den letztern escomptirt. Das hat den großen Vorzug, daß keine Cursdifferenz entsteht und der Zinsfuß ein verhältnißmäßig geringer ist. Wenn dann der Zahlungstermin für den Receveur kommt, so legt er einfach die Wechselzahlung statt Quittung vor und ist damit entlastet, während er in dem fälligen durch ihn selbst erhobenen Steuerbetrag seine Deckung findet. Dadurch werden die Kassenanweisungen gänzlich überflüssig, die schwebende Schuld stört nicht durch ihre Höhe den Curs der festen Schuld, und der Credit der Finanzen erscheint hier durch die Steuerbeträge von selbst begrenzt. Nur ist dabei die doppelte Voraussetzung, daß erstens die Receveurs selbst sehr reich, und zweitens, daß sie sehr solid sein müssen. Ohne das ist diese Form der schwebenden Schuld schwer zu benutzen. Und darin liegt wol der Grund, weshalb man sie in Deutschland so wenig angewendet hat.

In den deutschen Staaten nämlich, und namentlich in Oesterreich, hat man statt der obigen Systeme die eigentlichen Schatz- oder Kassenanweisungen angenommen.

Von diesen sind nämlich zuerst die bloßen Zahlungsanweisungen an die Kassen leicht zu unterscheiden, die nur dann zu einer Form der schwebenden Schuld werden, wenn sie nicht gezahlt und daher prolongirt werden, womit sie dann in die Klasse der eigentlichen Schatzanweisungen fallen.

Die eigentlichen Kassenanweisungen — eigentliche schwebende Schuld — erscheinen nämlich in der Form der Staatsschuldscheine, auf bestimmte Summen lautend, mit Verzinsung und kurzen Verfallsterminen (etwa $1/2$ Jahr) und speciell auf irgendeine bestimmte Steuer fundirt. Der Regel nach werden sie nach englischem Muster auch von den Banken vertragsmäßig discontirt,

jedoch ist das nicht nothwendig. Das Wesentliche ist ihre Verfallzeit, da selbst die Fundirung auf eine bestimmte Steuer dabei nicht immer maßgebend ist. Denn Anweisungen können entweder auf bestimmte Kassen lauten, oder auf die Staatskassen ohne Unterschied. Es ist klar, daß die erstern für den Schuldner oder den Staat, die letztern für den Gläubiger oder den Inhaber günstiger sind und daher auch einen höhern Werth haben, der mit der Schwierigkeit abnimmt, die auf bestimmte Kassen lautenden Schatzscheine bei den betreffenden Kassen präsentiren und erheben zu können. Es ergibt sich daraus, daß die letztern stets nur ein beschränktes Umlaufsgebiet haben, was gleichfalls nicht ohne Einfluß auf ihren Werth bleibt, während die erstern zwar innerhalb des ganzen Staats gleich leicht cursiren, aber gleichfalls außerhalb der Staatsgrenzen sich nicht aufhalten können, sondern stets so schnell als möglich wieder zurückströmen, wenn sie auf irgendeine Weise hinausgelangt sind. Diese Sätze werden zum Theil maßgebend für die Benutzung der Schatzanweisungen überhaupt.

Die Schatzanweisungen bilden nämlich zwar die leichteste und billigste, aber auch die gefährlichste Form der Staatsschulden. Da die Zahlung derselben mit bestimmtem Termin und Ort zugleich die möglichste Sicherheit bietet, so ist ihr Werth stets ein bedeutender und sie werden leicht angenommen. Sie helfen daher sicher für den Augenblick; allein da ihre Auszahlung dem Staate die Mittel für andere Zahlungen nimmt, so sind sie nur dann unbedenklich, wenn für diese andern Zahlungen ohne sie gesorgt ist. Dies ist nun alsdann der Fall, wenn für alle diese Zahlungen im Budget die Rechnung gemacht und die Schatzanweisungen mithin nur für solche Zahlungen ausgestellt werden, die überhaupt schon in die Staatsrechnung aufgenommen und mithin durch bereits berechnete Einnahmen gedeckt sind. Alsdann wird dieser Credit des Staats nur als Mittel der freien Verfügung über das Staatseinkommen benutzt, und das ist die wahre Natur jener schwebenden Schuld. Sie darf daher niemals größer sein als die Summe der im Budget berechneten Ausgaben und muß zweitens mit den Einnahmen derselben Finanzperiode gedeckt werden, deren Ausgaben man durch sie bestreitet. Ist das der Fall, so bestehen die Kosten dieser Creditbenutzung nur in den Zwischenzinsen, die verhältnißmäßig leicht getragen werden.

Da indeß auch diese eine selbständige Ausgabe bilden, so fordert die rationelle Finanzwirthschaft, daß die Ausgaben der Zwischenzinsen durch die Vortheile aufgewogen werden müssen, welche die Benutzung des schwebenden Staatscredits bringt. Ob und inwieweit dies der Fall ist, läßt sich im allgemeinen nicht sagen; dennoch ist jenes Princip dasjenige, welches auch für die zulässige Benutzung des schwebenden Credits die einzige richtige Grenze abgibt.

Wo nun das richtige Maß der schwebenden Schuld überschritten ist, d. h. wo dieselbe mehr beträgt als die nach dem Budget berechnete Summe von Einnahmen, welche durch die schwebende Schuld anticipirt wird, da tritt in gegebener Zeit die Nothwendigkeit ein, die Beträge der schwebenden Schuld durch Anleihen zu bezahlen. Ein solcher Proceß, durch welchen die schwebende Schuld in eine eigentliche übergeht, nennt man die Consolidirung derselben. Diese nun kann in zweifacher Weise geschehen.

Der Staat kann erstlich die Auszahlung der Schatzanweisungen ruhig ihren Weg fortgehen lassen und den Ausfall in der für ihn verfügbaren Einnahme, der durch jene Zahlungen der Kassen entsteht, durch eine neue selbständige Anleihe decken. Das würde man die indirecte Consolidirung nennen.

Oder er kann die Schatzanweisungen direct durch eigentliche Staatsschuldscheine einlösen und auf diese Weise an die Stelle der schwebenden Schuld eine eigentliche Staatsschuld setzen. Das ist die directe Consolidirung. Es ist klar, daß diese directe Consolidirung nur zu einem Emissionscurse geschehen kann, der sich durch Vergleichung des Curses der schwebenden Schuldscheine und der Staatsobligationen ergibt. Welche von beiden Formen der Consolidirung die bessere ist, hängt von den Umständen ab. Nach geschehener Consolidirung gehört dann natürlich die schwebende Schuld der eigentlichen Staatsschuld an.

Man muß für die eigentlich schwebende Schuld wol von dem strengen Unterschiede der eigentlichen Kassenanweisungen von der als selbständige Effecten erscheinenden schwebenden Schuld ausgehen. Die Kassenanweisungen scheinen unter Ludwig XIV. als die alten Bons royaux entstanden zu sein; sie waren aber nichts als Anweisungen für bestimmte Summen und kein Gegenstand des Geldverkehrs. Die schwebende Schuld in Gestalt selbständiger Effecten tritt zuerst in den

Exchequer bills in England seit 1696 auf, eingeführt durch Montague und aus den Navy bills gebildet, mit Tageszinsen, wie die Wechsel. Während die Bons royaux einseitig vom Könige ausgestellt wurden, wurden die Exchequer bills gleich anfangs nur vom Parlament bewilligt. Die französischen Bons du trésor in unserer Zeit sind reine Kassenanweisungen; vgl. Hock, S. 434—35; sie betragen nur den vierten Theil der schwebenden Schuld. Die österreichische eigentliche sog. schwebende Schuld besteht in den sog. Salinen- oder Hypothekenanweisungen; dieselben sind mit 6 Proc. verzinslich und gesetzlich auf die Einkünfte der Salinen fundirt. Dadurch, daß sie stets wieder mit neuen Scheinen eingelöst werden, sind sie factisch zu einem Theile der festen Schuld geworden. Ihre Summe betrug 1870 59,886432 Fl. — Verzinsliches Papiergeld — also eigentlich verzinsliche Kassenscheine, wie die österreichischen Reichsschatzscheine des Jahres 1850, sind ein principiell und praktisch verkehrtes Mittelding zwischen schwebender Schuld und Papiergeld. — Die Literatur über die schwebende Schuld ist eine sehr unfertige; selbst Malchus, II, §. 88, und Nebenius, „Oeffentlicher Credit", S. 333, haben die Sache nicht eingehend behandelt; Rau, II, §. 491, allein hat einige Bemerkungen darüber, während die Neuern sie ganz übergehen.

E. Der Papiergeldcredit.

I. Begriff und Wesen. Der volkswirthschaftliche und der finanzielle Standpunkt.

Allerdings ist von jeher das Papiergeld im weitesten Sinne mit dem Staatscredit praktisch in Verbindung gewesen und theoretisch in Verbindung gebracht. Das Papiergeld selbst hat dadurch regelmäßig eine doppelte Behandlung erfahren; einmal in den Lehren der Volkswirthschaft, das andere mal in der Finanzwissenschaft. Das nun ist an sich berechtigt. Es ist aber nothwendig, sich über das Verhältniß beider Elemente klar zu sein, um die Beziehung des Staatscredits zum Papiergeld feststellen zu können.

Begriff und Wesen des Papiergeldes an sich setzen wir als bekannt voraus.

Im Sinne der Volkswirthschaft und der Verwaltung hat das Papiergeldwesen die Aufgabe als Material für die Thätigkeit der Organisation des Zahlungs- und Unternehmungscredits zu dienen, und während die Grundsätze über die Fundation der Volkswirthschaft angehören und durch die allgemeinen Gesetze derselben be-

herrscht werden, gehören die Grundsätze über die Währung der Verwaltungslehre. Die Finanzwissenschaft hat dieselben als feststehende anzunehmen.

Solange nun die Finanzen sich des vorhandenen Papiergeldes in irgendeiner Weise bedienen, ohne die Summen desselben zu vermehren, gehört die ganze Lehre vom Papiergeld überhaupt nicht in die Finanzwissenschaft.

Das, was wir die Lehre von der Papiergeldschuld nennen, entsteht erst da, wo der Staat für die Bedürfnisse seiner Finanzen die Summe des Papiergeldes vermehrt.

Diese Vermehrung ist nun stets der Form nach ein Finanzcredit, weil die Finanzen formell die Verpflichtung übernehmen, die auf ihre Veranlassung ausgegebenen Papiergelder wieder einzulösen. Sie wird aber der Thatsache nach eine Schuld, weil diese Einlösung niemals vollständig stattfindet, und daher jene Verpflichtung eine dauernde bleibt. Das Papiergeldwesen kann daher mit demselben Recht in den Finanzcredit und in das Staatsschuldenwesen aufgenommen werden; es bildet eben den Uebergang von dem einen zum andern. Jedoch stellen wir es unter den erstern, weil es nicht als eine geschlossene Summe erscheint, und nicht durch Steuern zur Rückzahlung gelangt.

Ebendeshalb müssen wir nun die Principien voraussenden, nach denen die Finanzen bei der Benutzung dieses Credits im allgemeinen vorzugehen haben, und dann zu den beiden Grundformen desselben übergehen.

II. Princip und System des Papiergeldcredits des Staats.

Das Princip für die Benutzung des Papiergeldes für den Credit des Staats beruht darauf, daß der Staat die Möglichkeit besitzt, je nach seinem Bedürfniß zur Deckung seiner Bedürfnisse Papiergeld zu emittiren. Diese Form der Creditbenutzung hat sehr viel Einladendes. Einerseits steht sie jeden Augenblick und zu jedem Betrage offen, andererseits erscheint sie als eine unverzinsliche Schuld, und endlich scheint ihre Einlösung, da sie in den kleinsten Beträgen vor sich gehen kann, die leichteste und billigste zu sein.

Dennoch ist dieselbe an und für sich in hohem Grade ge-

fährlich. Diese Gefahr selbst aber ist, wie die ganze Frage nach dem Papiergeldwesen, einerseits eine volkswirthschaftliche, andererseits eine finanzielle.

Die volkswirthschaftliche Gefahr setzen wir als bekannt voraus, die finanzielle erscheint ihrerseits daneben als eine selbständige; doch ist sie von den Grundsätzen der erstern auf jedem Punkte beherrscht. Sie beruht darauf, daß die Finanzen mit dem Papiergelde Zahlungen zu machen haben, deren Werth durch den des Papiergeldes bedingt ist.

Wenn nämlich die Gewißheit, das Papiergeld zu seinem Nennwerth benutzen zu können, eine vollkommen sichere ist, so wird auch der Einzelne schon bei der ersten Ausgabe jenes Papiergeldes dasselbe vom Staate selbst zu seinem vollen Nennwerth annehmen (oder dem Staate berechnen, was effectiv auf dasselbe hinauskommt.) Ist dagegen diese Gewißheit nicht vorhanden, so wird der Werth jenes Papiergeldes in dem Maße von dem Empfangenden niedriger berechnet werden, als jene Gewißheit entfernter ist; die Schuldsumme des Staats wird daher immer nominell dieselbe bleiben, obwol er für die ausgegebenen Scheine um so weniger wirklich einnimmt, je weniger er in der Lage erscheint, dieselben zu ihrem Nennwerthe einlösen zu können.

Es ist daher im höchsten Interesse des Staats, wenn derselbe seinen Papiergeldcredit benutzt, dieses Papiergeld so zu fundiren, daß dasselbe einen seinem Nennwerthe gleichen Verkehrswerth habe. Allein es liegt das ebenso sehr im Interesse der Volkswirthschaft, da die Schwankungen des Curses des Staatspapiergeldes einen immer steigenden Preis aller Producte bei gleichem Werthe derselben hervorbringen, was andererseits auch wieder auf die Zahlungen des Staats einwirkt.

Da nun dieses Verhältniß des Nennwerthes des Papiergeldes zum wirklichen Werthe desselben oder der Curs seinerseits nicht willkürlich bestimmt werden kann, sondern festen Regeln folgt, so wird es die Aufgabe der Verwaltung des Papiergeldwesens, in Gemäßheit dieser Regeln für den guten und festen Curs des Papiergeldes zu sorgen.

Die Grundlage des Curses ist nun für jede Art von Papiergeld dasjenige, was wir die Fundation nennen. Das Wesen der Fundation zeigt aber, daß es im Grunde drei Arten von

Papiergeld gibt und mithin auch die Papiergeldschuld des Staats in drei verschiedenen Grundformen contrahirt, respective verwaltet werden kann. Man darf daher auch hier nicht von einer einfachen Papiergeldschuld, sondern muß vielmehr von einem System derselben reden, so zwar, daß jede Art des Papiergeldes ihre eigenen Forderungen an die Verwaltung des Staatscredits aufstellen muß. Jene drei Arten sind nun die reinen Banknoten mit bankmäßiger Fundation, die Kassen- oder Steuerscheine mit der Steuerfundation und diejenigen Banknoten, welche zugleich als Kassenscheine fungiren. Da indessen kein Staat eine Papiergeldschuld durch Emission von reinen Banknoten (ohne das Recht, mit ihnen die Steuern zu zahlen) contrahiren, sondern denselben stets das Recht der Kassenscheine beilegen wird, so gibt es praktisch nur jene letztern zwei Arten der Papiergeldschuld, und die Verwaltung derselben besteht in der Anwendung derjenigen Grundsätze für Fundation und Emission dieser Schuldscheine, nach welchen dieselben ihren Paricurs zu erhalten vermögen.

Die Literatur und die Grundsätze über das Papiergeld gehören nicht in die Finanzwissenschaft und dürfen als bekannt vorausgesetzt werden. Aber das Papiergeld selbst ist naturgemäß von der Finanzwissenschaft als ein Theil der Lehre vom Staatscredit aufgenommen. Jakob, §. 767 fg.; Malchus, I, §. 86 und 87; Rau, §. 487, 488 und 529. Merkwürdigerweise hat Nebenius den Gegenstand nur indirect berührt. Der Charakter aller dieser Auffassungen ist ein gleicher. Da man den wesentlichen Unterschied der Arten des Papiergeldes und der beiden Grundformen der Fundation in der bankmäßigen und der Steuerfundation nicht erkannte, so hat die ganze Lehre sich eigentlich stets auf dem rein volkswirthschaftlichen Standpunkte der Banknotenfrage gehalten, obwol eine Menge richtiger Bemerkungen sich allenthalben vorfinden. Dazu trug viel bei, daß auch die Schriftsteller über die Banken sich durchaus keine Rechenschaft von dem wahren Inhalt der Banknoten ablegten und daher durchaus den höchst verschiedenen Charakter der Arten der einzelnen Banknoten nicht verstanden, was die Anwendung der Lehre von den Banknoten auf die Staatspapiergeldschuld so gut als unthunlich machte. Hält man indeß den hier aufgestellten und im Grunde sehr leicht verständlichen und ganz unzweifelhaften Unterschied fest, so wird die ganze Lehre vom Staatspapiergeld ihre richtige Gestalt leicht annehmen. Ueber das Wesen des Papiergeldes und die Arten der Fundation und der Währung dürfen wir wol auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre“, S. 290, verweisen. Rau, II, 487 fg., hat

blos vom Staatspapiergeld im allgemeinen gesprochen; Umpfenbach, II, 208, so gut als gar nicht; ebenso Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 538 fg.

a) Die Banknotenschuld. (Verzinsliche Papiergeldschuld.)

Die Banknotenschuld des Staats entsteht, wenn der Staat die Bank veranlaßt, eine größere Summe von Noten anzufertigen, als ihre geschäftsmäßigen Bedürfnisse einerseits und ihre bankmäßige Fundation andererseits fordern, und ihm diese Summe als Darlehn zu übergeben.

Das Verhältniß, welches daraus entsteht, ist dann ein doppeltes, und die genaue Unterscheidung beider Seiten desselben bildet für das richtige Verständniß dieser Schuld die absolute Voraussetzung.

Einerseits nämlich übernimmt die Bank die Verpflichtung, die von ihr angefertigten, dem Staate als Darlehn übergebenen und von diesem in den Verkehr gebrachten Noten dem künftigen Inhaber in derselben Weise gegen edles Metall einzulösen, wie die auf ihrem geschäftsmäßigen Betriebe beruhenden Noten. Der Einzelne, indem er die neuen Noten, durch welche das Darlehn eben constituirt wird, annimmt, gibt daher der Bank zunächst einen Credit, da jede Note eine Anweisung auf den Credit der Bank ist.

Andererseits übernimmt der Staat die Verpflichtung, der Bank diese Einlösung durch den Einzelnen für den von ihm geliehenen Betrag von Banknoten möglich zu machen, oder die Bank, indem sie die neuen Noten als Darlehn dem Staate gibt, gibt dem Staate Credit, da sie diese neue Summe von Noten nicht aus ihrer bankmäßigen Fundation als fundirt ansehen kann.

Es kommt daher zunächst darauf an, diesen Noten eine selbständige Fundation neben der Bankfundation zu geben, welche die ursprünglichen Noten der Bank besitzen. Und nun kann man sagen, daß eigentlich diese Fundationen des Staats die Schuld des letztern ist, vermöge deren er seinen Credit in den Noten der Bank benutzt; denn der Credit, den die Bank in Form ihrer Noten gibt, beruht eben selbst wieder nur auf der Fähigkeit und Willigkeit des Staats, der Bank die Einlösung dieser Banknotenschuld möglich zu machen. Da nun die einzelnen Noten der Bank äußer-

lich nicht unterschieden sind und daher niemand sagen kann, welche Note in der circulirenden Notenmasse die eigentliche Banknote und welche die Staatsschuldennote ist, so verschmilzt durch die Banknotenschuld der Credit des Staats und der der Bank auf das innigste zu einem ununterscheidbaren Ganzen; die in den Noten existirende Schuld der Bankactionäre wird Staatsschuld und umgekehrt, und in dieser Verschmelzung erscheint nun der Satz, daß der Werth der Banknoten überhaupt nicht mehr von der geschäfts- und bankmäßigen Fundation der eigentlichen Banknoten, sondern von dem Schuld- und Creditwesen des Staats abhängt, mit diesem sinkt und steigt, dadurch am Ende alle eigene und selbständige Geschäftsthätigkeit verliert und zu einer bloßen Anstalt für die Staatsschulden wird.

Offenbar ist dies ein entschiedener Nachtheil für die gesammte Volkswirthschaft, welche der Functionen der Banken nicht entbehren kann. Gegen diesen Nachtheil schützt nun das Interesse der Actionäre sowol die Bank selbst als die Gesammtheit, und zwar indem der Staat genöthigt wird, für jene Darlehne in Noten Bedingungen festzustellen, welche ihrerseits der Bank die Einlösung auch dieser Noten, damit die Sicherheit ihres Credits und endlich mit diesem ihrem Credit auch den des Staats selbst garantiren sollen. Auf diese Weise entsteht ein Vertrag zwischen dem Staate und der Bank, der die Stelle eines eigentlichen Darlehnsvertrags vertritt und dessen Aufgabe es ist, das Maß der Benutzung des Bankcredits durch den Staat einerseits und die Sicherung desselben andererseits zu bestimmen. Der Inhalt eines solchen Vertrags bezieht sich daher zuerst auf die auszugebende Summe von Banknoten, welche der Staat von der Bank als Darlehn empfängt; dann auf die Art und Weise, wie der Staat der Bank die Mittel darbietet, um diese Noten einlösen oder die Rückzahlung der in der Ausgabe der einzelnen Noten gemachten Schuld bewerkstelligen zu können. Die Bestimmungen eines solchen Vertrags sind jedoch sehr verschieden. Sie richten sich nämlich einerseits nach der Entstehung der Banknotenschuld, andererseits nach den Mitteln, welche der Staat für die Deckung derselben besitzt. Hier lassen sich folgende Hauptfälle unterscheiden.

1) Die Bank leiht dem Staate für die Ertheilung des Privilegiums überhaupt eine gewisse Summe von Noten gegen eine

Deckung, welche meist in einfacher Schuldverschreibung besteht, die die Bank nicht nach ihrem Ermessen einlösen kann. Hier muß die Bank für die Einlösung ihrer Noten selbst haften und das Papiergeld hat somit eine eigene Schuld constituirt.

2) Wenn die Banknotenschuld contrahirt wird, um eine Steuerschein- oder eine Staatspapiergeldschuld zu convertiren (s. unten), so pflegt der Vertrag zugleich die Constituirung der Bank selbst zu enthalten und erscheint daher in der Form des Privilegiums und der Statuten der Bank. Die Deckung der Banknotenschuld besteht dann der Regel nach erstlich darin, daß den Banknoten ohne Unterschied die Steuerfundation gegeben wird, d. h. daß sie das Recht bekommen, bei allen öffentlichen Kassen als Steuerzahlungsmittel angenommen zu werden; sodann darin, daß sie die volle Währung erhalten, indem sie neben der Staatswährung auch die Verkehrswährung bekommen. Beide Rechte machen es der Bank möglich, eine größere Summe an Noten auszugeben, als diejenige ist, welche durch ihren Baarfonds bankmäßig fundirt sein würde. Und nun muß man denjenigen Notenbetrag, um welchen die Gesammtsumme der ausgegebenen Noten die bankmäßig fundirte Notensumme übertrifft, als die eigentliche Banknotenschuld des Staats ansehen, gleichviel ob von einer solchen eigenen Schuld die Rede gewesen oder nicht. Dieser Conversionsproceß des reinen Staatspapiergeldes in Banknoten ist im Grunde die Rückzahlung des erstern durch die letztern. (S. unten).

3) Wenn dagegen eine bereits bestehende Bank dem Staate Noten leiht, die eigens zu dem Zwecke ausgefertigt und daher nicht bankmäßig fundirt sind, so muß der Staat der Bank Haftung bieten, weil die Bank für jene Noten ohne Unterscheidung haftet. Eine solche Haftung geschieht dann stets vermöge eines eigenen Vertrags, den die Bankverwaltung mit der Finanzverwaltung abschließt und in welchem die letztere zwei Wege einschlagen kann. Sie kann entweder die ratenweise Rückzahlung desjenigen Betrags in baarem Gelde versprechen, den sie in der Form von Banknoten von der Bank empfangen hat, oder sie kann sich begnügen, irgendwelche Sicherheit für den ganzen Betrag zuzusagen. Dabei sind wieder verschiedene Modificationen denkbar: sie kann theils für jene ratenweise Rückzahlung bestimmte

Steuern anweisen, theils aber auch die Einkünfte aus den Realitäten, welche sie als Sicherheit bestellt hat. Dies muß sich nach den Umständen richten; jedoch gilt hier ein allgemeiner und hochwichtiger Grundsatz, der das Verhältniß der Rückzahlung jener Schuld normirt und der die Erklärung einer Reihe der wichtigsten Operationen und Zustände des Papiergeldwesens enthält.

4) Wenn nämlich die Gesammtsumme der Banknoten inclusive derjenigen, welche die Staatsbanknotenschuld bilden, nicht größer ist als das Bedürfniß des Verkehrs, so ist eine Einziehung der Noten nicht nöthig, und der Paricurs derselben mit ihrem Nennwerth zeigt, daß derjenige Theil, der die Banknotenschuld constituirt, durch die Steuerfundation vollkommen gedeckt ist. Diese Noten bilden daher eine dauernde schwebende Schuld als eine Form der Anticipation der Steuern, wie jeder wohlfundirte Kassenschein (s. unten), und die Frage nach der Rückzahlung oder Einlösung dieser Noten fällt genau zusammen mit demjenigen, was unten über die Einziehung der Kassenscheine zu sagen ist. Wenn dagegen die Gesammtsumme der Noten größer ist als der Bedarf, so beginnt der Curs der Noten zu schwanken und jede Note strebt nach Einlösung gegen ihren Nennwerth. Das beweist, daß die Schuld des Staats größer ist als sein Credit. In einem solchen Falle kann nun auch die Hypothecirung dieser Schuld oder die Ausstellung besonderer Sicherheit für die Noten in Form von Realitäten u. s. w. nicht viel helfen, weil die Einlösung der Note nicht den Werth, sondern das Geld sucht, worauf sie lautet. Es muß daher die Einziehung der Noten stattfinden, welche darin besteht, daß die als Zahlung bei den Staatskassen oder der Bank einlaufenden Noten nicht wieder ausgegeben, sondern gesammelt und vernichtet werden. Diese Vernichtung der Noten ist daher die Rückzahlung oder Tilgung der in diesen Noten bestehenden Staatsschuld. Der Proceß der Einziehung ist aber keineswegs so einfach wie der Proceß der Vernichtung der eingezogenen Noten. Die Einziehung nämlich besteht darin, daß der Staat diese ihm als Steuerzahlung eingelaufenen Noten nicht für diejenigen Ausgaben benutzt, welche mit den eingelaufenen Steuern nach der Staatsrechnung hätten bezahlt werden sollen. Es leuchtet daher ein, daß er als Mittel der Deckung für diese Ausgaben, da er die Noten nicht hat, etwas anderes haben muß,

und dies andere kann nun nur entweder die Ersparniß im Budget, oder die Erhöhung der Einnahmequellen, oder endlich, dafern diese beiden Punkte nicht da sind, die Contrahirung einer neuen festen oder Anlehnsschuld sein, sodaß auf diese Weise die Rückzahlung der Banknotenschuld des Staats durch Einziehung und Vernichtung der Noten, welche diese Schuld constituiren, als Consolidirung der Notenschuld in Anlehnsschulden erscheint. Haben solche zu diesem Zwecke ganz oder zum Theil gemachte Anlehnsschulden nun wieder ihre Tilgung, so ist diese Tilgung im Grunde nur der Form nach die Tilgung der Anleihe, der Wirklichkeit nach dagegen die Tilgung der Notenschuld. Daraus ergeben sich denn auch die Grundsätze, unter denen eine solche Convertirung der Notenschuld in eine (consolidirte) Anlehnsschuld richtig ist. Dieselbe muß nämlich

1) am nothwendigsten dann stattfinden, wenn die Summe der Noten, weil sie größer ist als der Bedarf, einen schwankenden Curs bekommt und der Staat die Einziehung derselben weder durch Ersparniß noch durch Steuererhöhung möglich machen kann. Denn die Nachtheile eines schwankenden Curses der Valuta sind viel größer als die Verzinsung und Amortisirung der Anleihe, welche zur Herstellung der richtigen Notensumme und ihrer ausreichenden Fundirung gemacht wird.
2) Sie muß ferner stattfinden, wenn die Verzinsung des vom Staate für seine Notenschuld benutzten Bankcredits — der Zinsfuß der Obligationen, welche der Staat als Sicherheit für das Notendarlehn bei der Bank deponirt — höher ist als die Zinsen und Kosten einer zur Consolidirung bestimmten Anleihe des Staats.

Alle diese Punkte empfangen nun ihre volle Entwickelung erst durch ihre Verschmelzung mit der folgenden Form der Papiergeldschuld des Staats.

b) Die reine Staatspapiergeld- oder Kassenscheinschuld. (Unverzinsliche Papiergeldschuld.)

Das reine Staatspapiergeld entsteht, wenn der Staat Papiergeld ohne eine bankmäßige Fundation und daher auch ohne

Vermittelung der Bank ausgibt, anstatt mit baarem Gelde oder mit Banknoten zu zahlen. Ein jeder solcher Schein enthält die Verpflichtung des Staats, ihn wenn auch nicht einzulösen, so doch als eine Schuld für sich anzuerkennen. Es liegt daher in dieser Verpflichtung schon stillschweigend die zweite, denselben zu seinem Nennwerthe in Zahlungen selbst annehmen zu wollen. Ist diese Verpflichtung auf dem Scheine ausdrücklich als die Fähigkeit desselben, bei öffentlichen Zahlungen an den Kassen des Staats zu seinem Nennwerthe das baare Geld zu vertreten, anerkannt, so ist ein solcher Schein ein Kassenschein. Seiner Natur nach besteht daher jedes reine Staatspapiergeld aus Kassenscheinen; die ausdrückliche Bezeichnung als Kassenschein ist nur der bestimmt formulirte Ausdruck des Wesens dieser Scheine, da kein Staat sich weigern kann, seine eigenen Schuldscheine als Zahlungsmittel anzunehmen.

Diese Kassenscheine gehören nun dem Staatscreditwesen ebenso gut wie die Banknoten der Notenschuld, nur ist die Art und Weise, wie sie benutzt werden, eine andere. Während nämlich bei den Noten der vom Staate garantirte Credit der Bank zunächst den Noten ihren wirklichen Werth gibt, der durch die Wahrscheinlichkeit der Einlösung durch die Bank gesetzt und bemessen wird, und den daher der Staat wie jeden andern Credit, den er von Dritten empfängt, der Bank *verzinsen* muß, empfangen die Kassenscheine ihren Werth durch die Wahrscheinlichkeit, anstatt des baaren Geldes bei den öffentlichen Kassen gebraucht werden zu können. Sie bedürfen daher an sich gar keiner Einlösung; ihre Einlösung besteht eben in der Annahme bei den öffentlichen Kassen, und deshalb ist auch der Charakter der in ihnen enthaltenen Schuld ein von dem der Notenschuld sehr verschiedener. Während bei dieser der Staat Debitor gegen die Bank und diese Debitor gegen den Inhaber der Note ist, ist bei den Kassenscheinen in der That vom Staate statt des Geldes ein Schein ausgegeben, der die künftige Steuer dessen zahlen kann, der ihn besitzt. Daher hat der Staat dieses Papiergeld auch *nicht* zu verzinsen, da er sich dabei gleichsam selber Credit gibt; und daher denn Name und Begriff der „unverzinslichen Schuld". Sie sind daher nichts anderes als eine andere Form der schwebenden Schuld, eine Benutzung der künftig fälligen Steuerzahlung, die auch wirk-

lich dann, statt in baarem Gelde, in diesen Kassenscheinen eingehen wird. Und da die Kassenscheine keine Zinsen tragen und durch ihre niedrigen Beträge in alle steuerzahlenden Hände kommen, so ist es kaum zweifelhaft, daß sie in der That die wahre und beste Form der schwebenden Schuld sein müßten, insofern es sich nicht um eine blos augenblickliche und vorübergehende Benutzung der Kassenbestände der einzelnen Staatskassen handelt, die allerdings durch Schatz- oder Kassenanweisungen sich besser verwerthen lassen.

Allein aus dieser schwebenden Schuld wird eine feste, sobald die einmal ausgegebene Summe von Kassenscheinen durch beständige Wiederausgabe im Verkehr bleibt. Die Contrahirung der Schuld besteht dann in dem Act, vermöge dessen der Staat mit diesen Scheinen entweder den Ausfall der Einnahmen gegen die Ausgaben deckt, oder sich den Theil seiner Einnahmen, der der Summe dieser Scheine entspricht und den er in baarem Gelde eingenommen hat, zu andern Zwecken verfügbar macht. Er ist dann den ganzen Betrag dieser Scheine den Inhabern schuldig, jedoch unter der Modification, daß er diese Schuld nicht bezahlt, sondern nur sich compensiren läßt; denn die Zahlung einer Steuer mit Kassenscheinen ist nichts anderes als eine Compensation der Forderung desjenigen, der den Kassenschein vom Staate an Zahlungsstatt empfangen hat, mit derjenigen, welche der Staat durch seine Steuergesetzgebung an den letztern stellt und die durch Hingabe des Kassenscheins vollzogen wird.

Diese Form der Contrahirung der Schuld ist nun von allen die billigste und bequemste für den Staat, denn er gebraucht dafür erstlich keine weitere Sicherheit, weder in Baarfonds noch in Realitäten; er braucht zweitens keinen Vertrag mit einem andern Institut; er hat drittens allein über die Summe zu entscheiden, die er ausgeben will, und endlich viertens braucht er diese Schuld nicht zu verzinsen. Und deshalb wird von dieser Form gern und regelmäßig Gebrauch gemacht.

Aber sie hat andererseits ihre großen Gefahren und diese Gefahren haben gleichsam die Geschichte dieser Scheine gebildet.

Anfänglich nämlich dachte man bei der Ausgabe dieser Scheine nicht an die ihnen zu Grunde liegende Steuerfundation, sondern war der Meinung, daß der Werth derselben auf dem Willen des

Staats beruhe, daß sie im Verkehre ihren Nennwerth haben sollen, gerade als ob die Prägung, die das edle Metall zu Geld macht, ihm auch seinen Werth gäbe. Man glaubte daher keine andere Grenze für jene Summe zu haben als das Bedürfniß des Staats. Indem nun dadurch die wahre Grenze der Steuerfundation überschritten ward, sank natürlich der Werth der Scheine in dem Grade, in welchem ihre Summe die Steuerfundationsgrenze überstieg. Die Unbekanntschaft mit dem Wesen der letztern verleitete daher zu der Meinung, daß man den Werth der Scheine durch Gesetze über ihre Annahme und Berechnung im Verkehr erzwingen könne. So entstand der Versuch, die Fundation durch den Zwangscurs zu ersetzen. Die absolute Aufhebung alles objectiven Maßes, die im Wesen des Zwangscurses liegt, ließ nun den Werth der Scheine noch tiefer sinken und nöthigte dadurch den Staat, die Masse derselben beständig zu erhöhen, was den Werth noch mehr herabbrachte. Die dadurch entstehende absolute Unmöglichkeit, in dem Papiergelde das allgemeine Werthmaß und damit die Werthordnung zu finden, zwang dann die Verwaltungen, diesen Scheinen eine feste, außer ihnen liegende Fundation als Maßstab ihres Geldwerths zu geben. Diese Fundation war aber eine zweifache.

Die erste bestand darin, daß man die Massen des Staatspapiergeldes in Noten convertirte, denen der Staat vermöge der Bank eine bankmäßige Fundation gab, indem er ihnen zugleich die Steuerfundation hinzufügte, theils durch Gründung eigener Banken zu diesem Zwecke, theils durch Verträge mit der bereits bestehenden Bank. Diese Conversionen geschehen, indem die Bank die Staatsscheine gegen einlösbare Noten umwechselt; die Summe der für eine solche Umwechselung ausgegebenen Noten bildet dann die Notenschuld des Staats, die derselbe wieder theils durch Ratenzahlungen, theils durch Anleihen der Bank zurückzahlt, theils aber auch gar nicht zurückzahlt, indem vermöge der Steuerfundation ein Theil der Noten einer bankmäßigen Fundation nicht bedarf. Allein dafür gewannen die Noten allerdings neben der meistens bisher nicht verstandenen Steuerfundation den Credit der Bank und dieser Credit ersetzte den Mangel der bankmäßigen Fundation, sodaß dadurch, oft freilich erst nach Jahren, der feste Curs des Noten- und des Papiergeldes hergestellt ward. Dieser

Weg hatte daher den großen Vortheil, daß er die Sicherheit der Noten auf einer allerdings nur scheinbar einfachen, gewiß aber allgemein verständlichen Grundlage feststellte, und ist daher fast allenthalben angenommen. Er führt vom Staatspapiergeld zur Conversion in einlösbare Banknoten und von der einlösbaren Banknote zu eigentlichen Anleihen des Staats, durch welche der letztere der Bank die Einlösung und die bankmäßige Fundation möglich macht. Er hat dagegen den Nachtheil, daß der Staat den Credit, den ihm die Bank gibt, indem sie seine Scheine gegen ihre Noten einlöst, verzinsen muß, und zwar auch für diejenigen Notenbeträge, welche einer bankmäßigen Fundation gar nicht bedürfen, weil sie mit der Steuerfundation ohne allen Baarfonds der Bank ausreichend fundirt sind. Die Bank bekommt daher einen Zins für einen Credit, den sie in der Wirklichkeit gar nicht gibt, und verwerthet außerdem die auf der Steuer fundirten Noten, die im Grunde nur schwebende Schuld sind und mithin den Staatscredit enthalten, als ihren Credit. Auf diesem Verhältniß beruht der hohe Werth der Bankactien und die hohen Procente, welche sie tragen.

Allein dieses Verhältniß ist durchaus nicht zu ändern, solange der Staat nur Eine Art von Papiergeld hat, die Banknote, die ohne alle Unterscheidung ihrer einzelnen Stücke zugleich Kassenschein ist. Wenn daher der Staat die Benutzung seines eigenen, in seinen regelmäßigen Steuerforderungen liegenden Credits für sich selbst gewinnen will, so muß er neben der Banknote die eigene Form des Staatspapiergeldes mit seiner Steuerfundation, den Kassenschein herstellen und zwar, indem er diesem, wie es ebenso sehr in der Natur der Sache als in seinem Interesse liegt, das ausschließliche Recht zur Zahlung bei den öffentlichen Kassen beilegt und dasselbe den Banknoten entzieht. Die Summe solcher eigentlichen Kassenscheine oder Steuerscheine bildet dann eine schwebende Schuld, welche zugleich im ganzen eine feste Schuld ist und die deshalb ohne alle Zinsen vom Staate contrahirt wird, weil ihre Zahlung ebenso gewiß ist als die Steuerzahlung, denn die Steuerzahlung durch diese Scheine ist ja eben die Rückzahlung an den Einzelnen als Compensation. Die Voraussetzung ist dabei natürlich nur, daß die Summe der Kassenscheine nicht die Summe der Steuern, die in den Hauptterminen zu zahlen sind, viel

übertreffe, solange sie zwischen einem Drittheil und der Hälfte der gesammten jährlichen Steuersumme bleibt, erscheint sie als vollkommen fundirt und wird stets ihren Nennwerthscurs behalten.

Es ergibt sich endlich daraus, daß diese eigentlichen Kassenscheine mit richtiger Steuerfundation einer Einziehung nicht bedürfen, sondern immer in gleichem Betrage erhalten werden können. Aber sie können auch weder vermehrt noch in anderer Form ausgegeben werden; einmal ausgegeben, ist mit ihnen dieser Theil des Staatscredits erschöpft. Die wirkliche Einziehung der Kassenscheine, ohne daß den Noten das Steuerzahlungsrecht gegeben wird, erzeugt daher etwas ganz anderes. Sie macht es den Angehörigen des Staats zur Pflicht, mit edelm Metall statt mit Papier die Steuer zu zahlen; sie macht es dafür aber auch dem Staate möglich, in jedem Augenblicke ohne alle Abhängigkeit, Kosten und Gefahr die Hälfte seiner Einnahmen zu plötzlichen Zwecken zu verbrauchen und statt des edeln Metalls, das er als Steuer einnahm, nicht dieses, sondern Kassenscheine auszugeben. Die Einziehung der Kassenscheine ist daher die einzige Form, in welcher in unserer Zeit der Staat sich einen Staatsschatz in Bereitschaft halten kann und soll, und zwar wird dieser Staatsschatz gleich sein ungefähr der Hälfte seiner jährlichen Einnahmen, für die er Kassenscheine ausgeben kann, während das eingegangene Silber in seinen Kassen kostenlos zu seiner Verfügung steht.

Was nun diesen allgemeinen Grundsätzen gegenüber das Papiergeldwesen der einzelnen Staaten betrifft, so liegt die Versuchung nahe, dabei das ganze Bankwesen in Betracht zu ziehen. Die Finanzwissenschaft jedoch muß sich hier auf das Verhältniß derselben zum Papiergeldcredit beschränken, und hier sind die einzelnen Staaten sehr verschieden.

Englands Banknoten zuerst bestehen aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen. Die 14,750000 Pfd. St. Noten der englischen Bank, die keine bankmäßige Fundation haben, sind reine Banknotenschuld. Indem der Staat die englischen Noten als Steuerzahlungsmittel annimmt, hat diese Schuld den Charakter der Kassenscheine, und die Fundation dieser Noten ist daher neben der Obligationenfundation zugleich eine Steuerfundation, obgleich es in England keine eigentlichen Kassenscheine gibt, und die Steuerfundation nirgends gesetzlich ausgesprochen ist. Diese Steuerfundation erstreckt sich auch auf die übrigen Noten, die mit vollem Betrage fundirt sein müssen. Das englische Notensystem ist daher eine Mischung beider Arten von

Fundation, die als durchaus unzweckmäßig betrachtet werden muß, da die volle bankmäßige Fundation jeder Note, die über jenen Betrag hinausgeht, ein Widerspruch mit dem Wesen des Papiergeldes ist und die Sicherheit der Note zu theuer kauft. Dieses System konnte daher auch nur durch die völlige Unkenntniß des Wesens und der wunderlichen Mischung seiner eigenen Fundation möglich werden. Es ist wahr, daß es nicht schadet, aber der Nutzen, den es mit sich bringt, ist im Verhältniß weder organisch vertheilt, noch so groß, als er sein könnte. Das Princip der Peels-Acte war es nun, diesen Notencredit, den die Bank an den Staat gab, eben auf jene 14 Mill. Pfd. St. zu beschränken, um das Geldwesen nicht durch willkürliche Benutzung der Noten zu erschüttern. Fehlt den Finanzen Geld, so müssen sie sich mit der schwebenden Schuld oder dem Geschäftscredit behelfen; s. oben. Dies ist ein klares und einfaches System.

Frankreichs Notensystem ist das der einfachen Banknoten. Frankreich hat gar keine Kassenscheine. Wenn der Staat Noten leiht, so leiht er sie wie jeder Privatmann und muß sie zahlen. In Frankreich liegt daher die Steuerfundation ganz unbenutzt, während die gute bankmäßige Fundation allerdings die Banknote vollkommen sichert. Es leuchtet ein, daß dies den Vortheil eines Staatsschatzes hat; in der That ist derselbe aber durch die ungeheuere Ausdehnung der schwebenden Schuld schon wesentlich ausgenutzt. Die Benutzung der Steuerfundation durch Kassenscheine würde dem Staate die Zinsen und den Curswechsel der Bons du trésor sparen.

Preußens Papiergeldsystem ist das einzige, welches systematisch die Steuerfundation neben der Bankfundation ausnutzt und daher das doppelte System des Papiergelds am anschaulichsten macht. Die Banknoten sind bankmäßig fundirt; die Kassenscheine sind nur auf Steuer fundirt. Die Einwechselungskassen für die letztern zeigen entweder nur, daß man ihre Natur nicht verstanden hat, oder daß man, was wahrscheinlicher ist, ihren Curs feststellen wollte. Es leuchtet ein, daß diese letztern ohne alle Bedeutung sind, solange die Summe der Kassenscheine ihre naturgemäße Fundation nicht überschritten hat; daß sie aber ihre Function sofort einstellen, oder ungeheuere Opfer fordern würden, wenn diese Summe wirklich überschritten würde. Die Summe, für welche diese eigentlichen Kassenscheine ausgegeben werden dürfen, ist bereits im Jahre 1820 gesetzlich auf 11,242347 Thlr. bestimmt, dann durch Gesetz vom 7. Mai 1856 auf 15,842347 Thlr. erhöht. Die Bruttoeinnahme, also die Steuersumme, welche diese Kassenscheine verwerthet, indem der Staat sie als Zahlungsmittel annimmt, beträgt ca. 95—100 Mill. Thlr. Es ergibt sich daraus, daß ein Drittheil der Bruttoeinnahme eines jeden Staats in Kassenscheinen als unbedingt fundirt angesehen wird.

Was endlich das Verhältniß Oesterreichs zu seiner Bank betrifft, so hat dasselbe die lehrreichsten Wandelungen erfahren. Sie beginnt

mit der Aufstellung der Nationalbank 1817, welche die Aufgabe hatte, die alten Assignationsscheine der sog. Wiener Währung gegen einlösbare Banknoten einzutauschen und so aus einer eigentlich schwebenden Schuld eine Papiergeldschuld zu machen. Natürlich war das nur möglich, indem der Staat der Bank dafür theils direct gewisse Summen zahlte, theils ihr den Verkaufspreis von Staatsgütern überwies. Als im Jahre 1848 die Bank ihre Baarzahlung einstellte, begann der Staat theils Kassenscheine neben den Noten in den Staatsschatzscheinen (verzinsliches Papiergeld) auszugeben, theils auch die Noten der Bank mit der Steuerfundation zu versehen und dafür bei ihr ein bedeutendes, in seinem jetzigen Betrage mit 40 Mill. beziffertes Anlehn zu machen. Dieser Zustand dauerte bis 1852, wo statt der Staatsschatzscheine nur Banknoten ausgegeben wurden, welche dann beide Fundationen zugleich hatten, aber durch ihren Betrag die Einlösung fast unmöglich machten. Die Folge war der Versuch, die Banknote wieder dadurch zu entlasten, daß laut des neuen Bankvertrages von 1868 der Staat den Unterschied zwischen Note und Kassenschein durchführte, indem die Noten zu einem und zu fünf Gulden für „Staatsnoten" (d. i. Kassenscheine) erklärt wurden, wozu dann die Note zu funfzig Gulden als höchste „Staatsnote" hinzukam. Allein die völlige Gleichheit in der Form und die dauernde Nichteinlösung auch der Banknoten haben jeden praktischen Erfolg dieser Maßregel unmöglich gemacht. Dabei muß bemerkt werden, daß über die als Staatsnoten erklärten Banknoten die Bank die Rechnung führt, während die übrigen Staatsnoten von der Staatsschuldencommission (als issuing department) verwaltet werden. Im Jahre 1870 war das Verhältniß folgendes. Neben den eigentlichen Banknoten bestanden:

an zu Staatsnoten erklärten Ein- und Fünfguldenbanknoten, und zwar:		
a) zu einem Gulden . .	Fl. 1,532471 —	
b) zu fünf Gulden . . .	Fl. 453725 —	
zusammen		1,996196 —
An aus der Mitsperre der Commission erfolgten in förmlichen Staatsnoten, und zwar:		
zu einem Gulden . . .	Fl. 90,571083 —	
zu fünf Gulden . . .	Fl. 122,091590 —	
zu funfzig Gulden . .	Fl. 137,454650 —	
zusammen		350,117323 —
im ganzen also		352,113519 —

Zweites Hauptstück.

Das Staatsschuldenwesen.

A. Wesen der Staatsschuld.

I. Begriff derselben.

Die zweite Hauptform des Staatscredits besteht nun in dem Staatsschuldenwesen.

Die Staatsschuld unterscheidet sich sowol in Form als in Wesen leicht vom Finanzcredit. Sie enthält diejenige Benutzung des Staatscredits, vermöge deren der Staat die Kapitalien Einzelner für eine dauernde Benutzung seiner Zwecke gegen regelmäßige Zinsen leiht und deren Form daher auch eine förmliche Schuldurkunde des Staats ist. Allein in dieser Form liegt nicht das Wesen derselben. Das letztere ist vielmehr ein ganz specifisches und muß daher für alle Behandlung des eigentlichen Staatsschuldenwesens unbedingt an die Spitze gestellt werden. Am deutlichsten wird dasselbe, wenn man es mit der Natur der Privatschuld vergleicht, die in der Form der Staatsschuld gleichartig ist.

Während nämlich jede Privatschuld entweder, wie bei dem Realcredit, für den Werth eines Gutes oder, wie beim Geschäftscredit, für die Production desselben gegeben wird und deshalb stets kündbar sein muß und ist, kann der Staat weder den Werth seiner Güter in seinen Schuldurkunden hergeben, noch auch die Rückzahlung durch gewerbliche Production möglich machen. Der Staat muß daher seinen Finanzcredit beständig auszahlen, aber es ist das Wesen der eigentlichen Staatsschuld, daß die Rückzahlung des Darlehns ein principiell ausgeschlossenes Moment ist und nur ausnahmsweise eintritt. Es ist kein Zweifel, daß das eigentliche Staatsschuldenwesen überhaupt erst da anfängt, wo der Grundsatz der vollen Kapitalsrückzahlung aufhört und die Verzinsung der Schuld an die Stelle des

Schuldkapitals tritt. Die Staatsschuld nimmt daher in jeder Beziehung einen andern Platz im Creditwesen ein wie jede andere Schuld. Sie ist aber zugleich ihrem Umfange nach so bedeutend, ihrer Verwendung nach so wichtig und in ihrem Einflusse auf Güter- und Werthleben so gewaltig, daß man sie mit jener ihrer Eigenthümlichkeit einer besondern Beachtung widmen muß.

Offenbar nun ist der Standpunkt, von dem aus diese große finanzielle Thatsache betrachtet werden muß, ein dreifacher. Die Staatsschuld ist zuerst als volkswirthschaftliches Element den allgemeinen Gesetzen der Volkswirthschaft unterworfen; sie ist zweitens zu einem organischen Factor der gesammten Verwaltung des Staats geworden, und endlich gelangen beide Elemente in der Finanzverwaltung als der Verwaltung des eigentlichen Staatsschuldenwesens zur praktischen Geltung. Man kann die beiden ersten Elemente als die Principien, das letztere als das System des Staatsschuldenwesens bezeichnen.

II. Das wirthschaftliche Princip der Staatsschulden.

Das wirthschaftliche Verhältniß der Staatsschulden enthält die Grundsätze, nach denen sich der Werth einer verzinsbaren, aber zu keiner Rückzahlung bestimmten Schuld für den Gläubiger, der dem Staate sein Kapital leiht, richtet. Sie sind einfach, aber sie sind die Grundlage für das ganze Staatsschuldenwesen, weil sie schließlich die Bedingungen enthalten, unter denen der Einzelne sein Kapital überhaupt hergibt.

Für den Credit an sich ist das Darlehn an den Staat kein anderes als jedes Privatdarlehn. Indessen werden die einfachen Gesetze des Credits für die Staatsschuld eben durch die Aufhebung der vollen Kapitalskündigung nicht unwesentlich modificirt.

Während nämlich bei der Privatschuld der Werth dieser Schuld stets gleich ist derjenigen Summe, mit welcher die Rückzahlung wahrscheinlich geleistet wird, ist der Werth einer Staatsschuld stets gleich dem zu 4 bis 5 Proc. kapitalisirten jährlichen Zinsbetrage, wobei die steigende Masse des Angebots von Dar-

lehen den Zinsfuß noch etwas drücken, der Mangel ihn steigern kann, jedoch nie über die Grenze zwischen 3 und 6 Proc.

Da nun die Kündigung des Kapitals grundsätzlich ausgeschlossen ist, so folgt, daß der Factor der Sicherheit des Schuldkapitals für die Bestimmung des Werthes einer Staatsschuld nicht wie bei der Privatschuld in der Sicherheit des Kapitals, sondern in der der Zinsen liegt. Es ergibt sich daraus, daß die Höhe des Zinsfußes stets im umgekehrten Verhältniß zu der Sicherheit der Zinszahlung stehen wird, sodaß der Zinsfuß seinen niedrigsten Stand bei voller Gewißheit der Zahlung erreicht, während er mit dem Zweifel an die letztere nothwendig steigen muß. Die Höhe des Zinsfußes drückt daher stets den Werth der Staatsschuld aus und dieser wird selbst da, wo die Rückzahlung oder Tilgung gesetzlich vorgeschrieben ist, nur sehr wenig durch die letztere modificirt. Da nun natürlich jede Finanzverwaltung die Zinszahlung unbedingt verspricht, so hat dieses bloße Versprechen gar keinen Werth, sondern, da eine Klage gegen den Staat als Schuldner ebenso wenig thunlich ist als eine Execution, so ergibt sich, daß die aus dem Leben des Staats, seinem Fortschritte und seinem Rückgange sich ergebende größere oder geringere Wahrscheinlichkeit der exacten Zinszahlung es ist, welche den Werth der Staatsschuld bestimmt. Dies nun kann sich auf die Entwickelung des Staates im allgemeinen beziehen; es kann aber auch von einzelnen Ereignissen bedingt werden, welche ihren Einfluß üben. Beide Elemente stehen nun in einem bestimmten Verhältniß zueinander. Die erste Grundlage ergibt einen durchschnittlichen Werth, die zweite den wechselnden Werth der Staatsschuld; und es ist natürlich, daß der letztere beständig in dem erstern gravitirt und zu ihm zurückkehrt.

Nun nennen wir den Preis, den man für eine bestimmte Staatsschuld zahlt, den Curs derselben. In dem Curse der Staatspapiere kommt daher der Werth derselben zur Erscheinung und zwar in der Weise, daß die festen Curse den festen Werth, also den regelmäßigen Gang der Entwickelung des Staatslebens, die wechselnden Curse dagegen den Eindruck der wechselnden Ereignisse, die auf den Staat Einfluß haben, zum Ausdruck bringen. Für diesen Verkehr ist die Börse der Markt und der Börsencurs der Marktpreis. Der Börsencurs der Staatsschuldscheine (der

Staatspapiere) ist daher das Resultat des Urtheils des Kapitals über die Angelegenheiten des Staats im allgemeinen, oder über die Verhältnisse desselben unter gewissen einzelnen Ereignissen. Der Börsencurs hat daher eine nicht geringe Wichtigkeit; allein sie darf nicht überschätzt werden, da die geschickte Behandlung des Börsenverkehrs hier stets ihren Einfluß äußert. Die praktische Seite der Sache liegt dann darin, daß der Curs der bereits ausgegebenen Effecten am wichtigsten wird, wenn es sich um neu auszugebende handelt. Natürlich wird der Kaufpreis der neuen Anlehen, oder ihr Emissionscurs um so höher stehen, je höher der Börsencurs der bereits emittirten steht. Hier beginnt eine ganz specielle Aufgabe der Finanzverwaltung, die aber mit dem Werthe der Obligationen wenig, dagegen mit dem Preise derselben sehr viel zu thun hat. Nur das ist dabei festzuhalten, daß bei allem Wechsel des Emissionscurses derselbe stets nach dem wahren Werthe und seinem Curse zurückkehrt, sodaß auf die Dauer weder ein zu hoher noch ein zu niedriger Werth und Preis festgehalten werden kann.

Diese allgemeinen Grundsätze nun sind einfach. Allein das, worum es sich dabei handelt, ist eben die Bestimmung des wahren Werthes der Staatsschuld. Und dieser nun wird in seiner Grundlage stets durch die Verwendung der Staatsschuld für dasjenige bestimmt, wodurch die Zahlung der Zinsen gesichert wird, die Verwaltung des Staats. Diese nun, in ihrer Verbindung mit den Einnahmen und Ausgaben, bildet das Wesen der Staatswirthschaft. Und damit entsteht das zweite höhere Gebiet des Staatsschuldenwesens, der staatswirthschaftliche Standpunkt.

III. Das Staatsschuldenwesen und die Staatswirthschaft.

a) Das staatswirthschaftliche Princip.

Eine ganz andere Reihe von Erscheinungen und Grundsätzen tritt nämlich auf, wenn man die Staatsschuld nicht mehr in ihrem Verhältniß zu dem leihenden Gläubiger, sondern zu dem die Schuld contrahirenden Staate betrachtet.

Das Maßgebende dafür ist nämlich der Unterschied zwischen Finanzcredit und Staatsschuld. Der Finanzcredit soll wenigstens

principiell stets zugleich bezahlt werden und fordert die Deckung jenes Kapitalbetrags in den Einnahmen des Staats. Die Staatsschuld soll und kann nicht in bestimmter Kündigungsfrist zurückgezahlt werden. Das Darlehn für den Finanzcredit ist daher ein Vorschuß; das Darlehn in einer Staatsschuld hat dagegen einen ganz andern Charakter. Und dieser Charakter ist selbst wieder nur der Ausdruck des Wesens des Staates.

Der Staat ist als die höchste Form der allgemeinen Persönlichkeit zugleich ein dauerndes Leben. Seine Aufgaben sind ewig, wie er selbst. Aber sie können sich trotzdem nicht dem Gesetze des wirthschaftlichen Lebens entziehen, daß ihre Erfüllung mindestens so viel werth sein muß, als die Bedingungen dieser Erfüllung gekostet haben. Ist das der Fall, so hat diese Erfüllung diesen Werth für alle, die ihn genießen. Wenn nun dieser Werth ein dauernder ist und sich über viele Generationen erstreckt, so ist es nicht blos unbillig, sondern es ist geradezu ein wirthschaftlicher Widerspruch, wenn die kommende Zeit, welche diesen Werth oft mehr genießt und vermöge desselben mehr erwirbt als die Gegenwart, nicht auch zu den Kosten der Herstellung dieses Werthes beiträgt. Es kommt mithin, um diesen Widerspruch zu vermeiden, nur darauf an, die Form zu finden, in der die Zukunft an den gegenwärtigen Verwendungen des Staats für die allgemeinen und dauernden Bedingungen des lebendigen Fortschritts ihren Beitrag leisten könne. Diese Form ist die **eigentliche Staatsschuld**, und ihr formales Princip ist daher die Ausschließung der unmittelbaren Rückzahlung des Kapitals derselben, welche die ganze Last der Gestehungskosten großer Staatsleistungen ausschließlich auf die Gegenwart wälzen würde. So ist die Staatsschuld ihrem allgemeinsten Wesen nach der Ausdruck der Staatswirthschaft in ihrer höchsten Gestalt, insofern dieselbe die Staatswirthschaft — und in ihr die lebendige Idee des Staats — die Zukunft mit der Gegenwart, das Werden des Staats mit seinem gegebenen Zustande, die unendliche Entwickelung seines Lebens mit der augenblicklichen positiven Gestalt desselben auf dem Gebiete der Volkswirthschaft zum meßbaren Ausdruck bringt.

Das ist nun dasjenige, was wir die Idee der Staatsschuld nennen möchten und was sie so wesentlich vom Finanzcredit unterscheidet. Sie ist daher weder ein Glück noch ein Unglück, sondern

ſie iſt einfach ein organiſches Element des Staatslebens. Sie iſt daher auch nicht zufällig oder vermeidbar, ſondern ſie iſt ein ganz nothwendiger Beſtandtheil der höhern Staatswirthſchaft. Je höher ſich der Blick hebt und je größer das Bewußtſein des Staats von ſeinen Aufgaben wird, um ſo gewiſſer iſt die Staatsſchuld ein Theil der Staatswirthſchaft; ein Staat ohne Staatsſchuld thut entweder zu wenig für ſeine Zukunft, oder er fordert zu viel von ſeiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, ſie kann ſchlecht verwaltet, ſie kann falſch verwendet werden, aber vorhanden iſt ſie immer; es hat nie einen civiliſirten Staat ohne Staatsſchuld gegeben, und wird, ja es ſoll nie einen ſolchen geben. Der Haß gegen die Staatsſchuld iſt eine hiſtoriſche Erſcheinung und hat nie ſeinen Grund in der Staatsſchuld ſelbſt, ſondern ſtets in ihrer Verwendung gehabt; das Verſtändniß und die Verwendung der Staatsſchuld dagegen iſt in der That der Höhepunkt der Staatswirthſchaft. Und von dieſem Standpunkt aus gibt es nun eine Lehre von der Staatsſchuld, für welche, wie es ſcheint, erſt unſere Zeit reif geworden iſt; wenigſtens zeigen die wirren Anſichten der Vergangenheit nur das ernſte Ringen nach demſelben. Aber es genügt allerdings nicht, blos dieſe Idee aufzuſtellen. Man muß ſie vielmehr mit der Verwaltung im allgemeinen, dann mit der Staatswirthſchaft und endlich mit dem Finanzweſen in ihre beſtimmte poſitive Beziehung ſetzen.

b) Das Staatsſchuldenweſen und die Staatsverwaltung. (Die Staatsſchuld als Anlagekapital.)

1. Die Productivität der Staatsſchuld.

Nun nennen wir diejenige Thätigkeit des Staats, welche ſeine idealen Aufgaben im Leben verwirklicht, die Verwaltung im weiteſten Sinne des Wortes. Die Verwaltung hat demnach vorübergehende Aufgaben und ſolche, welche dauernde Leiſtungen enthalten. Jede dieſer Thätigkeiten muß fähig ſein, den Werth deſſen, was ſie koſtet, zu reproduciren. Ein Kapital, welches dazu beſtimmt iſt, durch ſeine dauernde Verwendung ſeinen Werth zu reproduciren, heißt ein Anlagekapital. Die Staatsſchuld iſt daher, indem die Verwaltung ſie für ihre dauernden Zwecke verwendet,

das Anlagekapital der Staatswirthschaft, während die Finanzen mitsammt ihrem Finanzcredit das Betriebskapital derselben bilden.

Damit nun beginnt die praktische Seite in der Behandlung der Staatsschuld. Sie ist aus einem abstracten und idealen Factor des Staatslebens zu einem wirthschaftlichen Element desselben geworden. Und jetzt treten die Forderungen und Begriffe an sie heran, welche nicht mehr der Idee, sondern der Verwendung der Beträge der Staatsschuld durch die Verwaltung angehören.

Alle dahin gehörigen Sätze fassen sich nun in einem einfachen Gedanken zusammen. Eine jede wirthschaftliche Anlage ist nur dann richtig, wenn sie ihr Kapital wiedererzeugt. Ist daher eine Staatsschuld ein (geliehenes) Anlagekapital der Verwaltung, so muß die Verwaltung dieselbe so verwenden, daß sie reproductiv wirkt. Für die Beantwortung der Frage, ob und wieweit sie das thut, hat die Staatswirthschaft nur Einen Maßstab; aber dieser reicht vollkommen aus. Die Erscheinung der Reproductivität der Staatsschuld ist die Erhöhung der Steuerkraft des Volkes, und das allgemeinste Princip für die Staatsschuld besteht demnach darin, daß die Benutzung des wirklich vorhandenen und in Anwendung gebrachten Staatscredits in der Weise geschehe, daß diese Verwendung, sei es direct oder indirect, die Quelle einer Vermehrung der Steuerkraft werde, welche groß genug ist, um Zinsen und Abzahlung der Benutzung des Credits zu decken.

Dadurch entsteht die wirthschaftliche Berechnung des Staatscredits, die einen wesentlich andern Charakter als die des Einzelcredits hat.

Ihr erstes Gesetz ist, daß jeder Benutzung des Staatscredits oder jeder Eingehung von Staatsschulden die Untersuchung der Frage voraufgehen muß, wie das geliehene Kapital vermöge seiner Verwendung auf die Entwickelung der Steuerkraft des Volks wirken wird, aus der eben die Einnahmen des Staats als die wahre Quelle und Deckung alles Staatscredits fließen.

In diesem Sinne pflegt man productive und unproductive Staatsanleihen zu unterscheiden, und zwar so, daß man die productiven Anleihen des Staats diejenigen nennt, welche die Staatseinnahmen direct vermehren, indem sie zur Herstellung eigentlich

wirthschaftlicher Unternehmungen des Staats benutzt werden und daher einen wirthschaftlichen Ertrag geben sollen, wie Anleihen für Eisenbahnen, Fabriken u. s. w. Unproductive Anleihen nennt man dann diejenigen, die einen solchen directen, ziffermäßig berechenbaren Ertrag nicht geben, und in diesem Sinne sind die meisten Anleihen allerdings scheinbar unproductiv.

Es ist klar, daß dieser Standpunkt für die Productivität einer Staatsschuld nicht ein staats-, sondern ein rein privatwirthschaftlicher ist.

Will man jedoch die wahre Productivität der Anleihen beurtheilen, so muß man einen höhern Standpunkt einnehmen.

Die Gesammtheit der Ausgaben des Staats bildet die Mittel für die Staatszwecke. Die Staatszwecke sind die Bedürfnisse der Gesammtheit des Volks, insofern sie zum Inhalt und Gegenstand des Staatswillens werden. Diese Bedürfnisse stehen miteinander in einem so innigen Zusammenhange, daß sie nicht nur nicht getrennt werden können, sondern daß es fast geradezu unberechenbar ist, wie viel das Ganze leidet, wenn irgendeins dieser Bedürfnisse nicht seine gehörige Befriedigung findet, oder wenn irgendeine Ausgabe mehr eingeschränkt wird, als es nach den innern Zuständen des Reichs zulässig erscheint. Ob andererseits die durch die Staatsausgaben gegebene wirkliche Befriedigung der Bedürfnisse das richtige Maß gefunden hat oder nicht, das läßt sich gleichfalls durchaus nicht an dem Zustande eines einzelnen Theils des gesammten Lebens erkennen, sondern nur an dem Fortschritte des Ganzen. Von diesem Standpunkte hat daher jede Frage nach der Benutzung des Staatscredits und seiner Verwendung auszugehen.

Es ergibt sich nun daraus, daß die Productivität einer Staatsanleihe und ihrer Verwendung überhaupt nur beurtheilt werden kann, indem man die Entwickelung der Gesammtheit des Staatslebens ins Auge faßt.

Diese Gesammtheit des Staatslebens ist aber ihrerseits eine dauernde. Die Betrachtung ihrer Entwickelung als Grundlage des Staatscredits muß daher nicht bei einem einmaligen Zustande stehen bleiben, sondern vielmehr ganze Epochen umfassen, welche der vollen Entfaltung der Maßregeln und Anstrengungen des Staats Raum und Zeit geben. Es kann mithin nicht darauf

ankommen, daß in einem gegebenen Augenblicke die beabsichtigten Folgen derselben eintreten, sondern es muß vielmehr der Benutzung des Staatscredits ein wenn auch nur annähernd berechneter Zeitraum zu Grunde gelegt und jene Benutzung in der Weise eingerichtet werden, daß ihre Ergebnisse allmählich, aber sicher zur Erscheinung kommen. Ebensowenig kann man die Höhe der Staatsschuld mit demselben Maßstabe messen wie die des einzelnen Anlagekapitals. Sondern hier treten andere Berechnungen auf, welche der wahren Beurtheilung derselben zu Grunde liegen.

2. Die Höhe der Staatsschuld.

Die Höhe der Staatsschuld erscheint äußerlich zunächst als die addirte Summe der einzelnen Staatsschulden, welche der Staat anerkannt hat. Sie bestimmt sich daher zuerst rein ziffermäßig und das Maß dieser Höhe ergibt sich von diesem Standpunkte durch die Vergleichung jener Ziffer mit der, die man durch die ziffermäßige Berechnung des Volksvermögens herausbringt.

Wollte man dabei stehen bleiben, so würde die Ziffer des Staatsschuldenbetrags als der einzig entscheidende Factor des Staatscredits erscheinen. Dem ist aber nicht so, und nach dem Wesen der Staatsschuld kann dem auch nicht so sein.

Die Staatsschuld ist nämlich ein Anlagekapital, das der Staat aufgenommen hat. Es muß daher für die Berechnung der Staatsschuld derselbe Grundsatz gelten, der für jedes Anlagekapital gilt. Das ist der Begriff der *wahren* Höhe der Schuld im Gegensatze zu dem der *ziffermäßigen* oder des bloßen Nominalbetrags derselben.

Die wahre Höhe einer jeden Schuld ergibt sich nämlich, wenn man diejenigen Verpflichtungen, welche aus dem Eingehen einer Schuld folgen, mit denjenigen Vortheilen vergleicht, welche das Eingehen der Schuld gebracht hat, oder wenn man die Leistungsfähigkeit der Anlage in Verhältniß bringt zu der Verbindlichkeit, welche sie auferlegt.

Wenn demnach die erstere die letztere übertrifft, so ist offenbar ein wirthschaftlicher Zustand vorhanden, der besser ist nach Eingehung der Schuld, als er vor derselben gewesen; oder: die Steigerung des Betrags der Schuld hat alsdann keine Vermin-

derung, sondern eine Vermehrung des Vermögens zur Folge gehabt.

Diesem einfachen Grundsatze unterliegt nun auch die Beurtheilung der Höhe der Staatsschuld als Grundlage des Staatscredits.

Da der Staat nicht nur nicht rechtlich verpflichtet ist, die Rückzahlung seiner Schuld vorzunehmen, sondern im Grunde auch keine absolute wirthschaftliche Nothwendigkeit dafür vorliegt, so wenig als zur unmittelbaren Rückzahlung jedes Anlagekapitals, so wird die Höhe der Staatsschuld niemals in ihrem Zifferbetrage, sondern in der Fähigkeit des Staats gegeben sein, die aus der Schuld entstehenden Zinsen regelmäßig zu decken.

Die regelmäßige Deckung der Zinsen der Staatsschuld geschieht durch die Einnahmen des Staats, und zwar durch denjenigen Theil derselben, welcher als Ueberschuß über seine Ausgaben angesehen werden kann, oder durch die Reineinnahme des Staats.

Im allgemeinen gilt daher als erster Grundsatz, daß die wahre Höhe der Staatsschuld bestimmt wird durch die in den Reineinnahmen des Staats liegende Fähigkeit, die Verzinsung der Schulden regelmäßig zu decken.

Allein diese Reineinnahmen des Staats, insofern sie eben wesentlich auf der Steuer beruhen, hängen zugleich von den Gesetzen ab, durch welche die Steuern auferlegt werden. Die Deckungsfähigkeit des Staats für die Zinsen seiner Schuld muß daher stets in bestimmter Beziehung zu seiner Steuergesetzgebung gedacht werden.

Die wahre Höhe der Staatsschuld wird erst dann fraglich, wenn durch eine Vermehrung der Steuern eine Deckung der Zinsen erzeugt werden muß.

Ist in diesem Falle trotz dieser Erhöhung die Vermehrung der Einnahme nicht vorhanden, so ist die Erhöhung der Ziffer der Staatsschuld zugleich eine Erhöhung ihrer wahren Größe.

Steigt dagegen bei der Erhöhung der Steuern die Einnahme, so sinkt in demselben Grade die wahre Höhe der Staatsschuld, und zwar nach dem Grundsatze, daß diese Höhe sich in dem Verhältniß vermindert, in welchem die Einnahme aus der Steuererhöhung jährlich durchschnittlich zunimmt. Wenn man diese Zu-

nahme kapitalisirt (zum Zinsfuß der Anleihen), so hat man damit auch den Grad, in welchem die wahre Höhe wirklich abgenommen hat. Den Ausdruck dieser Abnahme bildet dann die Tilgung (s. unten).

Am sichersten ist die Abnahme der wahren Höhe der Staatsschuld dann, wenn eine Zunahme der Steuern bei Herabsetzung des Steuerfußes eintritt. Dabei sind die Zollerträgnisse einerseits und die Posterträgnisse andererseits in erster Reihe maßgebend. Steigt bei diesen die Einnahme trotz der Herabsetzung des Tarifs, so ist ein Steigen des Volkseinkommens ohne allen Zweifel anzunehmen, und die Größe des Staatscredits wächst alsdann um so mehr, je verständlicher diese Quelle der Einnahme für jeden ist.

Man kann daher sagen, daß der Staatscredit keine andere Grenze hat als die Zunahme des Staatseinkommens, und zwar so, daß etwa für je fünf der Zunahme des letztern je hundert für den Staatscredit offen sind, oder daß trotz der wachsenden Größe der Staatsschuld die wahre Größe der letztern nicht steigt, solange jedem Hundert neuer Staatsschulden je fünf neuer Staatseinnahmen entsprechen. Dieses Verhältniß wird nun zu Gunsten des Staatscredits noch gebessert, wenn die Zunahme des Staatseinkommens neben der bloßen Verzinsung der Staatsschuld noch eine Tilgungsquote enthält, die allerdings wiederum in der verschiedensten Weise berechnet werden kann. Regel ist dabei, daß die Tilgung der alten Staatsschulden einen vortheilhaftern Einfluß auf den Staatscredit hat als die Gewißheit der Verzinsung der neuen durch die Vermehrung der Staatseinnahmen, und daß deshalb die Tilgung stets mit der Verzinsung Hand in Hand gehen muß.

Faßt man diese Punkte zusammen, so ergeben sich für die Höhe der Staatsschuld folgende allgemeine Grundsätze:

Während das Steigen und Fallen des Staatsschuldenbetrags eine Sache der Ziffer ist, ist das Steigen und Fallen der wahren Größe der Staatsschuld ein Resultat des Zusammenwirkens der beiden obigen Factoren in folgenden Grundverhältnissen:

a) Das Steigen des Staatsschuldenbetrags ist nur dann ein Steigen der wahren Größe der Staatsschuld, wenn die Staats-

einnahmen auch bei der Einführung neuer Steuern gleich bleiben oder abnehmen.

b) Die Staatsschuld sinkt selbst dann, während der Betrag wächst, wenn die Einnahmen steigen und neben der regelmäßigen Verzinsung eine Amortisationsquote für die Schuld abwerfen, und zwar ergibt sich die Verhältnißzahl zwischen beiden Factoren nach den gewöhnlichen Regeln der Kapitalisirung in folgender Weise:

c) Die Staatsschuld behält bei steigendem Zifferbetrage die gleiche wahre Größe, solange die regelmäßige Zunahme der Einnahmen des Staats so groß ist, daß dieselbe die regelmäßige Verzinsung des neu hinzugekommenen Betrags enthält, während natürlich bei gleichem Zifferbetrage diese Größe steigt oder sinkt, je nachdem die Einnahmen diese Zinsen und die Tilgungsquote in geringerm oder größerm Maße enthalten.

Es erklärt sich daraus am Ende, daß ein großer Zifferbetrag eine kleine Schuld, ein kleiner Zifferbetrag eine große Schuld sein kann, während derselbe Zifferbetrag je nach den Verhältnissen der Einnahmen eine große oder kleine Schuld sein kann.

Die praktische Anwendung dieser Sätze findet nun im Staatsschuldensysteme seinen Platz.

Demnach faßt sich das Verhältniß zwischen der Höhe der Staatsschuld und dem Staatscredit in dem Satze zusammen, daß nicht die ziffermäßige, sondern die wahre Größe der Staatsschuld die Voraussetzung des Staatscredits ist, und daß derselbe daher nicht nach der Ziffer der Staatsschuld, sondern nach der Reineinnahme des Staats und damit nach der effectiven Zahlungsfähigkeit des Staats für Zinsen und Tilgung steigt oder fällt.

3. Die Verzinsung der Staatsschuld.

An diese Grundsätze schließen sich nun in einfacher Weise die Grundsätze über die Verzinsung der Staatsschulden. Man wird auch hier den finanziellen von dem staatswirthschaftlichen Gesichtspunkte trennen. Der erste bezieht sich auf das Verhältniß der Verzinsung zum Staatscredit, der zweite dagegen auf das Verhältniß derselben zur Staatswirthschaft.

Für das erste gilt auch bei dem Staate der Grundsatz, daß

die Finanzverwaltung die Höhe und den Werth ihres Credits durch ihre Zuverlässigkeit in der wirklichen Erfüllung eingegangener Zinsverpflichtungen sichern muß. Denn von der rein materiellen Fähigkeit zum Zahlen bildet sich der Gläubiger beim Staate doch nur selten eine klare Vorstellung; die Genauigkeit in der Erfüllung der Verbindlichkeiten vertritt ihm daher in den überwiegend meisten Fällen die Berechnung der Fähigkeit zur Zahlung, und die geringste Störung in jener wirkt deshalb um so nachtheiliger auf den Credit, als dem Gläubiger gerade dem Staate gegenüber die Mittel fehlen, seine Rechte geltend zu machen. Man kann als Hauptausdruck dieser bekannten Sätze die Regel aufstellen, daß jede Verzögerung der fälligen Zahlungen, selbst wenn diese nachträglich stattfinden, dem Staate durch die Werthverminderung seines Credits einen größern Nachtheil bringt, als die Summe beträgt, die zu zahlen gewesen wäre, sodaß, wo die Zahlung schwierig wird, die unvortheilhaftesten Bedingungen einer Anleihe zu diesem Zwecke niemals so viel kosten, als die Nichtzahlung kosten würde.

Die Bestimmung des Zinsfußes erscheint dabei auf den ersten Blick willkürlich, aber es ist durchaus falsch, zu meinen, daß der Staat ihn einseitig feststellen könnte. Die Höhe des Zinsfußes bestimmt sich objectiv nach einer einfachen Regel, die allen Benutzungen des Staatscredits zu Grunde liegt. Der Staat kann nämlich niemals für seine Obligationen mehr Zahlung empfangen, als der Werth seiner Schulderklärung beträgt, der sich durch das Zusammenwirken der Sicherheit des Kapitals, der Gewißheit der Zinszahlung und des Zinsfußes ergibt. Wenn daher die ersten beiden Elemente sinken, so muß der Zinsfuß steigen; steigen die erstern, so kann der Zinsfuß sinken. Der wirkliche Zinsfuß jeder einzelnen Schuld ist demnach die unmittelbare Consequenz der beiden andern Momente, und keine Macht ist im Stande, dieses Grundverhältniß zu ändern. Der Zinsfuß ist daher wesentlich eine Consequenz, und seine Bestimmung ist es, den Mangel der ersten beiden Momente auszugleichen, oder dem Staate den Vortheil, den sie ihm bei gesundem Zustande der Finanzen bringen, durch seine Niedrigkeit zu gewähren. (Ueber den Unterschied zwischen nominellem und wirklichem Zinsfuß unten.)

Das staatswirthschaftliche Princip der Verzinsung dagegen

hat einen wesentlich andern Ausgangspunkt, der sich aus den Betrachtungen über die Höhe der Staatsschuld ergibt.

In der That nämlich müssen schließlich die Finanzen das Geld zur Verzinsung der Staatsschulden aus den Steuereinnahmen des Volkes nehmen, die Steuern aber werden vom Einkommen gezahlt; das Einkommen selbst aber hängt theils von der individuellen Tüchtigkeit, theils aber auch von der Thätigkeit der Verwaltung und in ihr also von der Verwendung der Staatsschulden ab. Jede Staatsschuld muß daher die Bedingungen ihrer Verzinsung in ihrer Verwendung durch die Verwaltung tragen; streng genommen soll keine Staatsschuld auf den bisherigen Steuerertrag angewiesen sein, sondern eine jede Staatsschuld ist staatswirthschaftlich nur dann richtig, wenn die Zunahme der bisherigen Steuern bei gleichem Steuerfuße die Verzinsung der Staatsschuld deckt. Das ist die principielle Forderung der Staatswirthschaft an die Staatsverwaltung, wenn die erstere für die letztere Schulden macht. Natürlich aber bleibt diese Forderung bei dem Princip stehen; eine bestimmte Controle ist dafür nicht möglich; dennoch ist es kein Zweifel, daß jede höhere Leitung der Staatswirthschaft diesem Ziele zustreben muß und daß die wahre Verzinsung stets ohne Anstrengung der Finanzen in der Steigerung der Einnahme bei gleicher Steuer liegt. Und erst wenn dies feststeht, läßt sich auch Wesen und Werth der Tilgung der Staatsschuld bestimmen.

c) Die Tilgung der Staatsschuld.

Auch für die Tilgung der Staatsschuld wird man den formellen wie finanziellen Gesichtspunkt von dem staatswirthschaftlichen scheiden.

Der finanzielle Gesichtspunkt tritt da ein, wo es sich um die formell eingegangene Pflicht zur regelmäßigen Rückzahlung einer eingegangenen Schuld handelt. Hier gelten für die Tilgung dieselben Grundsätze wie für die Zinszahlung; sie muß unbedingt innegehalten werden, weil ihre Nichtinnehaltung den Credit erschüttert und dadurch viel mehr kostet, als die Nichtzahlung einbringt. Ist sie einmal zugesagt und kann die Steuereinnahme sie nicht leisten, so ist es nothwendig, eine zweite Schuld aufzu-

nehmen, um die erste zu tilgen; das Eintreten eines solchen Falles beweist nicht, daß man die erste Schuld nicht hätte eingehen, sondern daß man die Tilgung nicht hätte versprechen sollen.

Anders aber erscheint die Tilgung vom Standpunkte der Staatswirthschaft.

Jede feste Staatsschuld ist nämlich ihrer Natur nach zwar für den Creditor ein Darlehn, für den Staat aber ist sie ein Anlagekapital. Kein Anlagekapital leidet nun eine rasche Rückzahlung, und im Grunde ist eine solche Rückzahlung für den Creditor an und für sich gar nicht nothwendig, wenn er nur ein Mittel findet, über sein Darlehn, so oft er dessen bedarf, disponiren zu können. Es genügt daher in jeder verständigen Wirthschaft, daß sich das Anlagekapital in derselben regelmäßig und gut verzinse; beim Staate aber um so mehr, als die Verfügung über das Kapital in dem stets offenen Verkaufe der Obligationen liegt. Man muß daher bei der Tilgung der Staatsschulden zuerst davon ausgehen, daß diese Tilgung an und für sich keine absolute Bedingung des Staatscredits ist, vorausgesetzt, daß die wahre Höhe der Staatsschuld in richtigem Verhältnisse zur Staatseinnahme steht. Sie ist nicht nothwendig; wo sie aber eintritt, hat sie einen andern und ganz bestimmten Charakter.

Da nämlich die Staatsschuld durch sichere und regelmäßige Zinsen gewiß ist, so ist die Tilgung derselben nichts anderes als die R ü c k z a h l u n g des A n l a g e k a p i t a l s, oder die Amortisirung derselben. Sie ist deshalb vermöge der Quelle, aus der sie entsteht, nicht so sehr die Tilgung einer Schuld, als vielmehr die Reproduction des Anlagekapitals; sie ist die Bildung eines neuen Kapitals aus dem geliehenen. Während daher das Eingehen einer Schuld keine Verminderung des Reichthums des Staats ist, solange sich die Zinsen aus den Einnahmen decken, ist die Tilgung eine directe Vermehrung des Vermögens; sie enthält den eigenen Erwerb der geschuldeten Summe für den Staat. Und von diesem Gesichtspunkte aus muß die Tilgung der festen Staatsschulden betrachtet werden.

Danach gibt es eine wahre und eine scheinbare Tilgung der Schulden. Die wahre Tilgung besteht, wenn sie durch den Ueberschuß der Einnahmen über die Zinsen ermöglicht wird. Sie ist dagegen eine scheinbare, wenn man, um sie zu bewerkstelligen,

neue Schulden eingehen muß. Im ersten Falle erhöht sie den Credit des Staats um die ganze Summe ihres kapitalisirten Betrags, da sie die Möglichkeit enthält, diesen Betrag noch einmal aufzunehmen. Im zweiten Falle vermag sie nur den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe aufrecht zu halten und vermehrt daher den Gesammtcredit nicht. Dennoch gibt es einen Fall, in welchem auch sie höchst vortheilhaft wirkt. Es ist da, wo zur Deckung der Papiergeldschuld eine neue Schuld eingegangen wird, ein Fall, dessen genauere Betrachtung später sich ergeben wird. Ob und wie daher die Tilgung bewerkstelligt werden soll, das muß bei den einzelnen Arten der Schulden dargestellt werden.

Die letzte, leider wenig praktische Frage ist nun die, ob, wenn die bestehenden Steuern nicht blos die vollständige Verzinsung darbieten, sondern auch einen Ueberschuß geben, dieser Ueberschuß zur Herabsetzung der Steuern oder zur Tilgung verwendet werden soll. Es ist nun falsch, dafür ein durchgreifendes Princip aufzustellen; jedoch müssen zwei Regeln wol angenommen werden. Erstens muß die Tilgung nie ganz aufhören, da der Staat seinen Credit stets wieder braucht und derselbe durch die Tilgung stets billiger wird. Zweitens ist die Tilgung in dem Grade nothwendiger, je höher der Zinsfuß der Anlehen ist, was keines Beweises bedarf. Es ist endlich Aufgabe der Schuldenverwaltung, darüber in jedem einzelnen Falle zu entscheiden.

So greift die Staatsschuld auf das tiefste in das gesammte Leben des Staats hinein, und jetzt wird auch die Geschichte der Auffassungen derselben ihr allgemeines Interesse gewinnen.

IV. Elemente der Geschichte der Theorie.

England, Frankreich und Deutschland.

Auch die Geschichte der Auffassung der Staatsschulden gehört zu den Theilen der Staatswissenschaft, bei denen die einfache Literaturgeschichte nicht ausreicht. Sie zeigt vielmehr in ihrer Weise, wie das höhere Wesen der Staatsschuld zuletzt immer mit der Auffassung der Staatswirthschaft und ihren großen Principien zusammenhängt. Und hier scheiden sich die drei Völker in ganz bestimmter Weise.

England entbehrt, wie die Verwaltungslehre zeigt, des Eingreifens der Staatsverwaltung in das Gesammtleben; an ihre Stelle tritt zunächst die kräftige That des Einzelnen, die Selbsthülfe und dann die Selbstverwaltung. Die Staatsschulden Englands sind daher nur zum sehr geringen Theile Verwaltungsschulden und ihre Productivität ist eine wesentlich negative, das ist, der Staat hat durch ihre Verwendung zu Kriegszwecken eigentlich nur die Entwickelung der Volkswirthschaft geschützt, aber wenig oder gar nicht gefördert. Die Folge davon ist, daß die englische Theorie, namentlich seit Adam Smith, die Staatsschulden fast einstimmig in verschiedenster Form verurtheilt; sie versteht das Staatsschuldenwesen überhaupt nicht, und wird es erst verstehen lernen, wenn sie die Verwaltung selbständig behandeln lernt.

Frankreichs Theorie hat sich zum Theil in Say der Smith'schen Auffassung auch hier angeschlossen, ohne ursprüngliche Gedanken und ohne die Sache zu fördern. Erst mit der Restauration beginnt hier eine neue Zeit, in der zuerst die Staatsschuld mit dem Steuerwesen in Verbindung gebracht wird. Dieser wichtige Gesichtspunkt ist aber nicht weiter entwickelt, da Frankreich es überhaupt zu keiner selbständigen Finanzwissenschaft gebracht hat.

In der That hat nur Deutschland eine wahre Lehre von dem Staatsschuldenwesen; nur ist es charakteristisch, daß es den Finanzcredit stets mit dem Staatsschuldenwesen verschmolzen und die besondern Grundlagen des erstern nie gesondert hat. Neben der wesentlich formalen Behandlung der Staatsschulden steht fast gleich anfangs der Grundgedanke fest, daß die Staatsschuld nicht blos eine Schuld, sondern das Anlagekapital der Zukunft enthalte, ein Satz, den schon Malchus ganz bestimmt ausspricht, und den dann Dietzel zu dem Gedanken entwickelt hat, daß die Staatsschulden eben kein außerordentliches, sondern ein organisches Element der Staatswirthschaft seien, indem die regelmäßigen Ausgaben für laufende Bedürfnisse durch Steuern, die Ausgaben für dauernde Anlagen dagegen stets durch Anlehen gedeckt werden sollen. Damit erscheint nun der Standpunkt erreicht, dessen weitere Entwickelung den Inhalt unserer Auffassung bildet.

Englands Literatur ist die erste, welche die Staatsschuld zum Gegenstand ihrer Untersuchung macht; aber da die englischen Staats-

schulden fast ausschließlich auf den Krieg verwendet werden, so ist bis heute die englische Literatur sich über die gänzliche Verurtheilung derselben einig. Adam Smith eröffnet die Reihe. Er nimmt zunächst die Staatsschulden als eine unvermeidliche Thatsache. „Der Mangel der Sparsamkeit in den Zeiten des Friedens macht es nothwendig, im Kriege Schulden zu machen" (Smith, Buch 5, Kap. 3). Der Umfang dieser Schulden steige beständig und werde dereinst „alle Staaten zu Grunde richten" (ebendas.). Die Staatsschulden werden vom Kapital der Volkswirthschaft genommen, das so der letzteren entnommene Kapital ist für sie verloren. Adam Smith folgt Ricardo: „Die verschwenderischen Ausgaben der Regierung und der Einzelnen und die Anleihen sind es, wodurch ein Volk verarmt." „Principles of political Economy", übersetzt von Baumstark, S. 269. Ebenso Chalmers. J. St. Mill, Buch V, Kap. VII, §. 1, behauptet, daß der Einfluß der Staatsschulden auf die Volkswirthschaft davon abhänge, ob die Summe aus den in der Production angelegten Fonds genommen werde — als ob man das im einzelnen nachweisen könnte. Ebenso behauptet er, daß die Staatsschulden wesentlich der arbeitenden Klasse zur Last fallen, von der Vorstellung ausgehend, daß sie eben durch die Consumtionssteuern gedeckt werden — als ob nicht jede Steuer zugleich bei den Verzinsungen mitwirkte. Er hält überdies noch an der verkehrten Vorstellung fest, daß man Schulden streng genommen nur im Auslande contrahiren könne. Dagegen sagt er ganz richtig: „Wenn der Zinsfuß der Kapitalien überhaupt durch die Anleihen über den gewöhnlichen Zinsfuß steigt, so ist das ein Beweis, daß die Kraft der Kapitalien durch die Anleihen zu sehr in Anspruch genommen wird. Frühere Vorstellung fast immer, daß der Credit von der rein geschäftlichen Pünktlichkeit des Staats abhänge (vgl. namentlich Jakob, §. 783). Vgl. über diese Ansichten auch Dietzel, „System der Staatsanleihen", S. 167 und 177. Der Einfluß dieser Ansichten ist in Deutschland und Frankreich nicht unbedeutend gewesen; doch verschwindet er vor der höhern Auffassung, die sich mehr und mehr Bahn bricht.

Die französische Literatur begann damit, die Staatsschulden geradezu für etwas sehr Heilsames zu erklären. Schon Voltaire sagte: „Ein Staat, der sich selbst schuldet, wird nicht ärmer; die Schulden sind sogar eine Aufmunterung für die Industrie" („Observations sur le commerce" etc.; Kehler Ausgabe, XXIX, 158). Ebenso Dufresne, „Etudes sur le crédit public", S. 91: „Die Regierungen bringen die Fonds, welche sie durch Anleihen der Industrie entziehen, wieder in dieselbe zurück." Pinto in seiner einst oft citirten Schrift: „Traité de la circulation et du crédit" (Amsterdam, 1771; 2. Aufl. 1772), formulirte diese Gedanken genauer, indem er nachzuweisen suchte, daß die Staatsanleihen, namentlich Englands, den Umlauf des Geldes und damit den Reichthum der

Nation erhöht und die Summe der Kapitalien vermehrt hätten. An diese Schrift schloß sich eine ganze Literatur, welche denselben Gedanken vertrat; in Frankreich Ganilh, „Science des finances", zum Theil Laffitte, „Sur la réduction des rentes"; in Deutschland ebenso Büsch, „Vom Geldumlauf", I, 145 fg., weil die Anleihen die Masse nutzbarer Dinge vermehren; Weishaupt, „Ueber Staatsausgaben und Staatsauflagen", §. 135, geht gar so weit, den Staat unter die vollkommensten zu rechnen, welcher die meisten Schulden hat. In der neuesten Zeit ist dieselbe Idee, wenn auch gemäßigt, wieder ausgesprochen worden von Zachariä, „Ueber das Schuldenwesen der Staaten des heutigen Jahrhunderts" (1830). Alle diese Schriften haben einzelne Erwiderungen gefunden, die schon mit Condorcet anfangen. Say, a. a. O., Buch 8, Kap. 13. Say selbst steht dagegen auch hier vollkommen auf dem Standpunkte von Adam Smith, ohne Neues hinzuzufügen. (Vgl. B. 8, Kap. 12, fine). Ihm wie Adam Smith erscheint die Staatsschuld vorzugsweise als Mittel für das Heerwesen. Der Credit ist eine „arme nouvelle, plus terrible que la poudre à canon, dont toutes les puissances doivent se servir sous peine d'infériorité" II, 361. Sismondi, „Principes", II, 229—236, betrachtete verständiger die Staatsschulden vor allen Dingen als eine Thatsache, „qui changent nullement le revenu annuel de la nation — elles en changent seulement la distribution", als ob die Kapitalien, die in den Staatsschuldscheinen bestehen, nicht schon vorher da und vertheilt gewesen wären.

Vom reinen finanziellen Standpunkte dagegen bezeichnete Laffitte das Staatsschuldenwesen, namentlich im Verhältniß zur Steuer, in seiner berühmten Rede von 1828: „Le contribuable se plaint, le capiliste ne se plaint pas (wenn man Anleihen statt der Steuererhöhungen macht). L'impôt prend les capitaux, où ils ne sont pas, l'emprunt les prend, où ils sont; l'impôt les prend, où ils coûtent 10, 12 et 13 pour cent, l'emprunt là où ils coûtent 4—5 pour cent." Ein tieferes Eingehen auf das Wesen der Staatsschuld finden wir nicht.

Der Charakter der deutschen Literatur über den Staatscredit ist im allgemeinen das Streben, das organische Wesen des Staatscredits darzulegen und nicht blos bei dem allgemeinen Princip stehen zu bleiben, sondern sogleich alle Formen und Folgen der Staatsschulden zu systematisiren und zu betrachten. Die Grundlage dieser Auffassung verdanken wir unzweifelhaft Sonnenfels, der auch zuerst den Namen und den Ausdruck des Staatscredits an die Spitze stellte und die Fragen durchging, ob den Schulden durch Staatsschatz oder Steuererhöhung begegnet werden könne („Finanzwissenschaft", Abth. VII, §. 190 fg.). Auch stellte er zuerst den klar formulirten Satz auf: „Die Größe des Staatscredits hängt auch viel von dem Endzwecke ab, zu welchem ein Staat denselben bestimmt" (§. 199), ein Gesichtspunkt, der später fast ganz wieder verloren ging. Die dogma-

tische Finanzwissenschaft (Fulda, Lotz, III, 146 fg., Malchus, I, 80 fg., Jakob, I, §. 746, Rau, §. 471 fg.) hat auf jener Grundlage eine systematische Darstellung des Staatscredits und des Staatsschuldenwesens versucht und sich durch die Ordnung des mannichfaltigen Stoffs ein Verdienst erworben, das gegenüber der französischen und englischen Einseitigkeit als ein sehr bedeutsames anzusehen ist. Sie betrachten alle mehr oder weniger eine Staatsschuld als ein Uebel, gelangen nicht zur eigentlichen Idee des Staatscredits, obwol auch hier Malchus durch Großartigkeit der Auffassung die Staatsschulden als eine Anlage für die Zukunft, II, 426, Jakob durch strenge Ordnung des Stoffs, Rau durch Schärfe und Reichthum im einzelnen sich auszeichnen, und haben damit die Gedanken von Sonnenfels zu einem System der Behandlung entwickelt, das im wesentlichen ein dauerndes ist. Doch fehlte die principielle Auffassung.

Nebenius nun hat sich in seinem Werke, „Der öffentliche Credit" (2. Aufl., 1829) das Verdienst erworben, die Lehre vom Staatscredit aus der Einseitigkeit der Frage nach dem Werthe und den Folgen der Staatsschulden herauszuheben und denselben vom Standpunkte des Credits an sich zu einer selbständigen Wissenschaft zu machen. Dabei verlor er jedoch die Frage nach dem Verhältniß zur Staats- und Volkswirthschaft etwas aus den Augen; der Staatscredit erscheint hier zu sehr nur als eine bestimmte Form des Credits. Die Staatsschuld ist ihm im wesentlichen ein Creditgeschäft; ob sie nützlich sei oder nicht, wird vielfach hin und her erwogen (Kap. X, 659—708); für nothwendig erkennt er sie nicht. Sein wesentliches Verdienst ist, die geschäftliche Berechnung auf Grundlage des Begriffs und der Natur des Credits in die Lehre vom Staatsschuldenwesen hineingebracht zu haben.

Die Frage nach Erhöhung der Steuern, entweder um ein voraussichtliches Deficit zu decken oder um einen bereits benutzten Credit zu sichern und abzuzahlen, ist eine so verschiedene, daß man sie niemals verwechseln oder vermischen sollte. Dennoch ist dies bisher, wir glauben immer, geschehen, oder vielmehr ist der Satz, daß jede Contrahirung einer Schuld rationell eine Erhöhung der Steuer mindestens zum Belaufe ihrer Verzinsung fordert, noch gar nicht betrachtet. Die betreffenden Schriftsteller beziehen sich immer nur auf den ersten Punkt. Vgl. Soden, „Staatsfinanzwirthschaft", §. 307; Jakob, §. 736; Sonnenfels, III, §. 583; Malchus, §. 82; Rau, §. 486 fg. Und dennoch ist eben die zweite Frage die für den Staatscredit bei weitem wichtigste!

Einen wirklich neuen Gedanken hat für das Staatsschuldenwesen erst Dietzel ausgesprochen, „System der Staatsanleihen"; nur hat dieser Gedanke nicht durchgreifen können, weil er es nicht zu jenem „System" gebracht, das der Titel verspricht. Er theilt mit allen

andern den Fehler, den Finanzcredit nicht von der Staatsschuld zu scheiden, und dadurch selbst die Anwendbarkeit seines eigenen Gedankens unsicher zu machen. Die neuern Arbeiten, wie Hock, „Abgaben und Schulden", Umpfenbach, Pfeiffer bringen nichts Eigenthümliches. Die schöne Arbeit von Nasse, „Steuern und Staatsanleihen", Tüb. Vierteljahrsschrift, 1868, H. I, bleibt leider bei der Frage nach dem Einfluß der Aufnahme von Staatsschulden auf das Kapital der Volkswirthschaft stehen, ohne den Dietzel'schen Gedanken gehörig zu würdigen, daß die Anleihe des Staats in engster Verbindung mit der Verwaltung als ein Anlagekapital für die gemeinsamen Interessen der Volkswirthschaft angesehen werden müsse. — Die Staatsschuldenverwaltung hat eigentlich nur Nebenius sich als Aufgabe gestellt, und in diesem Gebiete liegt der dauernde Werth seines bedeutenden Werkes.

B. Die Staatsschuldenverwaltung.

Begriff und Inhalt.

Nachdem nun die allgemeinen Grundsätze für das Wesen der Staatsschuld festgesetzt sind, ist es die Aufgabe der Finanzen, im Sinne derselben die Anleihen des Staats zu verwalten. Diese Thätigkeit der Finanzen ist die Staatsschuldenverwaltung.

Die Staatsschuldenverwaltung hat demnach die Verwaltung der Staatsschuld so einzurichten, daß sie bei der möglichst geringen Belastung der Finanzen den möglichst großen Betrag als Anlehn erzielt. Sie kann daher, da dies von den Verhältnissen abhängt, niemals absolute Principien aufstellen; sie muß vielmehr stets von dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit ausgehen und statt eines Systems die Geschicklichkeit zur Geltung bringen. Was sie auf diesem Wege erreicht, wird daher auch von Fall zu Fall verschieden sein; jede Staatsschuld hat ihre eigene Geschichte. Allein dennoch gibt es gewisse Kategorien, innerhalb deren sie sich bewegt und an die sich gewisse Regeln knüpfen; und die Gesammtheit dieser Regeln bildet das, was man die allgemeine Lehre von der Staatsschuldenverwaltung nennen kann.

Die erste Frage derselben ist nun die, woher sie das Kapital nimmt, dessen der Staat bedarf; und daraus entstehen die beiden

Formen der Obligation und der Rente. Die zweite Frage ist die, auf welche Weise sie es da finden soll, wo sie es sucht, und daraus entstehen die Arten der Anleihen. Die dritte Frage ist die, wie die Verzinsung eingerichtet werden soll, an welche sich die Rentenconversion anschließt. Die letzte Frage endlich ist die nach der Stellung, welche die Tilgung einzunehmen hat. Diese Kategorien erscheinen nun in jeder Staatsschuld wieder; allein die wirkliche Handhabung derselben, oder die wirkliche Staatsschuldenverwaltung, ist wieder so sehr verschieden bei den großen Staaten, daß es durchaus falsch ist, ganz allgemein reden zu wollen. Im Gegentheil hat auch die Staatsschuldenverwaltung ihre individuelle Gestalt und steht mit den volkswirthschaftlichen Zuständen in so enger Beziehung, daß wir auch hier das ganze Gebiet nach den Hauptstaaten Europas innerhalb der obigen Kategorien scheiden müssen.

Die drei Formen der Staatsschuld: die Consols, die Rente und die Staatsobligationen. Das Große Buch und die Inscription.

Man darf die Formen der Staatsschuld, wie sie sich allmählich entwickelt haben, nicht als etwas Zufälliges und Willkürliches betrachten. Sie schließen sich vielmehr innig an den Gang des Staatshaushalts an, begleiten denselben und geben dadurch Anlaß zu keineswegs unwichtigen Erörterungen. Wir können dabei am besten drei große Stadien scheiden, die mit dem gesammten Entwickelungsgang des Staatswesens in innigster Verbindung stehen.

Wie die Staatsschuld selbst, erscheint auch ursprünglich die Form derselben genau wie die einer gewöhnlichen Privatschuld; sie ist eine einfache Schuldverschreibung des Landesherrn an einen Darleiher mit Bedingungen, Garantie, Zinsen und Kündigungsfrist. Das kann man als die erste Form der Staatsschuld bezeichnen. Sowie die Bedürfnisse der Staaten aus Geldbedürfnissen des Fürsten zu Bedürfnissen des eigentlichen Staatshaushalts und damit zu einer regelmäßigen Erscheinung in dem letztern werden, genügt kein Kapital eines Einzelnen mehr. Die Staatsschuld

muß anfangen, die Kapitalien innerhalb des gesammten Geldvoraths der Nation zu suchen. Dies nun beginnt wol zuerst mit den Schatzanweisungen, welche die schwebende Schuld, jedoch zuerst nur für Producenten und Lieferanten an die Verwaltung bilden.

Solange nun diese zweite Epoche dauert, herrschen in der Staatsschuldenverwaltung noch zwei Hoffnungen oder Vorstellungen. Die erste ist die, die ganze Schuld zurückzahlen zu können; die zweite ist die, diese Rückzahlung durch die Anweisungen auf die neu entstehenden Steuerkassen zu bewerkstelligen. Noch behält daher die neue oder eigentliche Staatsschuld den Charakter einer gewöhnlichen Geschäftsschuld bei, obgleich die Kassenanweisungen doch schon auf den Inhaber lauten. Allein von einer dauernden Schuld im Sinne unserer Zeit ist noch keine Rede, ebenso wenig von dem Gedanken, dieselbe als eine einheitliche Schuld in Form und Geltung anzuerkennen. Dies geschieht erst in der dritten Epoche, welche wesentlich mit dem Auftreten des verfassungsmäßigen Staatshaushalts, also mit dem 19. Jahrhundert, beginnt.

Das Princip der verfassungsmäßigen Schuld besteht nun darin, die Schuld als eine rechtlich absolut verbindliche für den Staat als solchen anzuerkennen. Die Folge ist einerseits, daß an die Stelle der Kapitalsrückzahlung die allmähliche Amortisation und die regelmäßige Zinszahlung tritt, andererseits, daß das Kapital der Staatsschuld, um die durch die letztere geforderten Summen auch wirklich aus der Gesammtsumme aller Kapitalbesitzer zusammenbringen zu können, zu einem selbständigen Verkehrsobject wird. Zu dem Ende muß dieselbe in lauter einzelne auch dem kleinen Kapital zugängliche Theile getheilt und jeder dieser Theile für sich verzinst werden. Es hat nun lange gedauert, bis man sich in Europa über die richtige, hier aber höchst wesentliche Form dieser Staatsschuldtitel einig geworden ist. England beginnt damit, das „Große Buch“ der Staatsschulden anzulegen, jedoch ohne eigentliche Schulddocumente; Frankreich fügt dem Princip hinzu, seinen Gläubigern kein Kapital, sondern nur Zinsen zu versprechen und es ihnen dann zu überlassen, diesen Zins zu kapitalisiren; Deutschland endlich gibt das Princip des „Großen Buchs“ auf und nimmt statt dessen die einfache Schuldobligation auf den Inhaber an. Im Laufe unsers Jahrhunderts hat nun dieses deutsche Princip allmählich gesiegt, jedoch haben sich die

Grundformen der Consols und der Rente noch in manchen wesentlichen Punkten erhalten, und es scheint daher nothwendig, sie hier im allgemeinen zu bezeichnen.

Unter dem „Staatsschuldenbuch" (Great book, Grand livre), versteht man die Aufzeichnung jedes Einzelnen, der an den Staat eine Forderung hat. Die „Inscription" ist die Eintragung desselben in das Große Buch, und zwar in der Weise, daß er sein Folium erhält, in welchem er mit der Summe des Darlehns belastet und ihm dagegen die von ihm geschehene, ratenweise oder volle Einzahlung gutgeschrieben wird. Erst Frankreich hat den Grundsatz eingeführt, für die geschehene Eintragung und den Betrag der Einzahlung ein Document auszustellen, das man speciell die Inscription nennt, das aber natürlich auf Namen lautet, und Gegenstand des Börsenverkehrs durch einfache Cession wird. Die Inscriptionen lauten daher der Regel nach auf größere Summen, und die (kleinern) Obligationen bei Consols, Rente und Obligationen werden dann erst auf Grund der Inscription ausgestellt. Dieses System ist nun bei der Obligationsschuld unmöglich, weil hier gar kein geschäftliches Schuldverhältniß des Staats gegen den einzelnen Gläubiger besteht, sondern nur die Gesammtsumme der Obligationen auf Inhaber in den Verkehr gebracht wird. An die Stelle der Inscription tritt dabei die Uebernahme der Gesammtsumme gegen Provision durch große Häuser; jedoch ist bei sogenannten Nationalanleihen die Inscription wieder anwendbar. Das System des Grand livre ist übergegangen auf Spanien, Italien, Belgien und Rußland; dagegen haben England und Frankreich das System der Obligationen mit Coupon von Deutschland allmählich angenommen, sodaß der Unterschied dieser Systeme mit jedem Jahre mehr verschwindet.

Dabei aber bleibt es von Interesse, diese wenig bekannten Verhältnisse hier etwas eingehender darzulegen.

England und seine Consols.

Es liegt in der ursprünglichen Verfassungsmäßigkeit der englischen Finanzverwaltung einerseits und dem geschäftlichen Geiste der englischen Nation andererseits, daß England seine Staatsschuld von Anfang an wie einen kaufmännischen Credit behandelt und

diesen Charakter derselben bis auf den heutigen Tag beibehalten hat. Die englische Schuld ist principiell eine Buchschuld, und es ist von nicht geringem Interesse, das Entstehen und die Formen dieser Schuld und ihre Darlegung der Obligationen ins Auge zu fassen.

Die eigentliche Staatsschuld in England beginnt in Form von Annuitäten (Annuities), bei denen der Darleiher vom Staate eine Zeitrente gegen sein Kapital kauft. Daraus entwickelt sich denn naturgemäß der Gedanke, jeden größern Geldbedarf des Staats in der Weise aufzunehmen, daß derselbe jedermann gestattet, sich eine bestimmte oder dauernde Rente bei ihm zu kaufen, und diese Rente bei der Finanzverwaltung zu beziehen. Zu dem Ende hat die Finanzverwaltung Englands ein großes Geschäftsbuch angelegt, in welchem jeder, der sich vom Staate eine solche Rente kauft, sein persönliches, auf seinen Namen lautendes Conto mit Soll und Haben hat — die Summe, welche er dem Staate gegeben, und der Zinsbetrag, den ihm der Staat dafür jährlich schuldet. Um aber dabei die Gesammtheit aller vorräthigen Kapitalien herbeizuziehen, muß allerdings das Darlehn, da es vom Staate ebenso wenig zurückgezahlt wird, als das Kapital einer Leibrente, wieder die Fähigkeit erhalten, in den Verkehr zu treten. Dies geschieht durch die Cession des dem Staate gegebenen Kapitals, die natürlich die Cession der vom Staate geschuldeten Zinsen zur Folge hat und die wie jede Uebertragung von der Staatsschuldenverwaltung im Staatsschuldenbuch als eine einfache Girirung des Saldos vorgenommen wird. Das Staatsschuldenbuch ist daher ein in seinen Grundlagen einfaches, wenn auch in seiner Ausdehnung ungeheures Geschäftsbuch, ein Salda-Contibuch zwischen dem Staat und seinen Gläubigern.

Auf dieser durchaus kaufmännischen Grundlage beruht nun auch die ganze Verwaltung der Staatsschulden. Gemäß der Natur einer Buchschuld gab England ebenso wenig eigentliche „Obligationen" mit Coupons aus, wie etwa ein Bankhaus das für seine Creditoren thun würde. Es zahlte mithin die Zinsen der in dem Großen Buche aufgezeichneten Summen auch nicht gegen Präsentation von Zinsenscheinen u. s. w., sondern jeder mußte selbst oder durch seinen Mandatar die Zinsen der Summen beziehen, die ihm im Staatsschuldenbuche gutgeschrieben sind. Consequent

bestand auch die englische Staatsschuld nicht etwa in runden Summen, sondern jedermann kann jeden beliebigen Betrag bis zum Penny hinab sich kaufen und sich dafür eintragen lassen und seine Zinsen danach erheben. Der Verkauf solcher Forderungen ist eine Cession und vollzieht sich durch ein Giro. Der Verkehr in der englischen Schuld geschah deshalb bisjetzt auch nie, wie auf dem Continent, durch An- und Verkauf der „Titres", sondern ausschließlich durch beeidete, in einer streng geschlossenen Corporation bestehende Staatsschuldmäkler, die Stock-bookers. Die Erhebung der Zinsen fand entweder persönlich statt oder gegen bezeugte Quittung. Das galt nun sowol für Einzelne als für die Verwaltungscredite, welche die Sparkassen und andern Anstalten bei der Staatsschuldenkasse sich eröffnen. Die englische Staatsschuld erhielt sich daher ihren specifischen Charakter eines kaufmännischen Credits, und daraus folgte die Eigenthümlichkeit in der englischen Staatsschuldenverwaltung, die sich seit dem 17. Jahrhundert entwickelt hat und auch gegenwärtig in vollem Maße gilt.

Als nämlich die englische Bank gegründet wurde, gab bekanntlich Wilhelm III. die Concession gegen das Zugeständniß, daß der Bankfonds dem Staate gegen Eröffnung eines Debits des letztern an den erstern und eine jährliche Verzinsung geliehen werde. Die Bank ging auf diese Proposition ein, empfing aber dafür das Recht, die Buchführung dieser Schuld des Staats *selbst zu führen*, die Zinsen sich also selbst gutzuschreiben, und um darin gesichert zu sein, wurden der Bank gewisse Einnahmen des Staats als Deckung dieser ihrer Zinsen überwiesen, mit der Verpflichtung, für den etwaigen Ueberschuß der Finanzverwaltung Zahlungen gegen ihre Anweisung zu leisten. So ward der Grund zu der ganzen Stellung gelegt, welche die Bank in der Finanzverwaltung Englands einnimmt, und die kein Analogon in Europa hat. Zunächst nannte man nun diese Schuld, welche somit durch die Bank verwaltet wurde, die „Consolidirte Schuld", woraus für jede Forderung das Wort „Consols" entstand. Natürlich erschien diese Art der Staatsschuld als die sicherste; die spätern Anleihen schlossen sich daher an diese Bankschuld an. Die Contrahirung der Staatsschuld geschah demnach in der Weise, daß der Staat gegen ein Zinsversprechen eine Summe empfing, welche der Bank ausgezahlt ward. Die Bank

schrieb dann diesen Empfang dem Staate gut und belastete ihn dafür mit den Zinsen, die sie für ihn zahlte. Dies geschah wieder ganz kaufmännisch; die Finanzen empfangen vom Parlament das Recht, eine Summe aufzunehmen; wer sich betheiligen will, gibt dem Stock-booker den Auftrag, und zwar ganz gleichgültig gegen den Betrag; nach geschehener Zahlung wird durch ihn der Betreffende eingetragen und steht jetzt im Buch als Creditor mit dem Recht auf seinen Zins. Die englische Bank führt ausschließlich diese Bücher; die Finanzverwaltung hat damit gar nichts zu thun; sie überweist nur die betreffenden Steuern an die Bank und beschäftigt sich mit der Verwaltung der Staatsschuld weiter gar nicht, bis es zur Tilgung kommt. Natürlich war es nun, daß im Laufe des 18. Jahrhunderts verschiedene Zinsfuße für die verschiedenen Summen entstanden; diese Zinsfuße waren meist 4—5 Proc., bis mit diesem Jahrhundert der allgemeine Zinsfuß von 3 Proc. festgestellt ward. Die Gesammtheit aller dieser, die Staatsschuld bildenden, in das Great book der Bank of England eingetragenen Schulden bildet die Consolidated National Debt; jeder Antheil, d. i. also jedes Guthaben ist ein „Consol", und der Staat tritt nur ein, soweit es sich um den Sinking fund handelt. Da es auf diese Weise bisjetzt keine Obligationen und keine Coupons gab, so gab es auch keine „Emission" und keinen Emissionscurs im Sinne des Continents, sondern wenn der Staat Schulden contrahirte, so beschränkte sich seine Thätigkeit darauf, seine Rente gegen einen möglichst hohen Kaufpreis auszubieten. Dieser Kaufpreis ist der Emissionscurs der Consols. Die Emission durch den Bankier und die Börse geschieht dann in der Weise, daß der Bankier oder ein Consortium eine große Summe übernimmt und diese wieder an die Einzelnen verkauft, die dann in das Große Buch eingetragen werden, was das Bankhaus besorgt. Der Emissionscurs besteht deshalb auch nicht in der Differenz zwischen dem Nominalbetrage einer Obligation und dem wirklichen Verkaufspreise derselben, sondern einfach in dem Preise, den der Käufer der Consols für die Rente zahlt. Auf diese Weise bildet die englische Staatsschuld ein festgeschlossenes Ganzes und damit erklärt es sich auch, weshalb die Consols bisher so wenig selbst im englischen Verkehr erscheinen, geschweige denn auf dem Continent, da die Cession sowol als der Zinsenbezug mit verhältniß-

mäßig viel Kosten und Schwierigkeiten verbunden blieben. Die englische Rente setzt daher zwei Dinge voraus — erstlich bedeutende Kapitalisten, und zweitens englische Gläubiger. Sie ist principiell eine allgemeine Schuld, aber factisch ist sie durch das System der Bankverwaltung der Consols eine streng nationale Schuld geworden. Sie hat endlich zur Folge eine Stellung der Bankhäuser, wie sie auf dem ganzen Continent gar nicht vorkommen kann. Da die Zinsen der Consols nur bei der Bank selbst erhoben werden können, so müssen die Besitzer diese Erhebung den Bankhäusern anvertrauen, die dadurch in den Besitz der gesammten Zinsen der englischen Schuld, und zugleich zur Disposition über einen ungeheuern Theil der Einnahmen der besitzenden Klasse in England gelangen, was zur Erklärung für eine ganze Reihe von Erscheinungen auf dem englischen und damit auf dem europäischen Geldmarkte von höchster Bedeutung ist. Und jetzt ist es auch ersichtlich, wie das System der Actien mit ihren Coupons neben dem der Consols eine so bedeutende Stelle einnehmen muß. Doch dies gehört an eine andere Stelle.

Das ganze ältere System ist nun in der neuesten Zeit, wie gesagt, in einem wesentlichen Punkte geändert. Man hat sich endlich überzeugt, daß diese schwerfällige Form der Staatsschuld zu großen Unzuträglichkeiten Anlaß gibt, und daher hat jetzt das Gesetz von 1865 (26 Vict. c. 28) bestimmt, daß jeder im Great book Eingetragene das Recht hat, sich gegen einen kleinen Entgelt anstatt seines Contos Obligationen ausstellen zu lassen, die mit halbjährlichen Coupons versehen, jedoch so abgefaßt sind, daß sie nach Wunsch auch auf Namen lauten. Davon wird alljährlich seit 1866 ein nicht unbedeutender Gebrauch gemacht, und es ist zu erwarten, daß dieses System das alte im wesentlichen verdrängen wird.

Neben diesem System der englischen Consols steht nun die französische Rente.

Die Formel dieser neuen Obligationen lautet: This is to certify, that the Bearer of this Certificate (Raum für einen Namen, wenn man will) — is entitled to Five hundred Pounds Consolidated Three per Centum Annuities, subject to the Provision of the Statute 26th Victoria 28 and to the Regulations affecting the same. Datum. Grey, Chief Accountant.

Frankreich und die Rente.

Es ist gar kein Zweifel, daß das System der französischen Rente sich in vielem Wesentlichen an das der englischen Consols angeschlossen und nur in einem kleinen Theile das der deutschen aufgenommen hat. Doch ist bei vielfach gleicher Form das ganze Princip derselben ein anderes.

Es ist bekannt, daß die Revolution eine Staatsschuld erzeugt hatte, welche Frankreich neben seinen Assignaten weder fundiren, noch auch nur verzinsen konnte. Die Kriege, in denen Frankreich beständig sich befand, machten ferner eine Aufnahme von Staatsschulden im Auslande gar nicht möglich. Die Republik sah sich daher zu zwei Maßregeln genöthigt, auf denen das System der eigentlichen gegenwärtigen Staatsschuld Frankreichs beruht, und die ihren Ausdruck in dem Grand livre gefunden haben.

Zuerst mußte man die damals unerträgliche Zinsenschuld von 175 Mill. Frs. reduciren; die Summe, welche nach dieser Reduction übrigblieb, betrug nur noch einen jährlichen Zinsenbetrag von 41,$_7$ Mill. Dann aber mußte man den Versuch wagen, diese sowie alle folgenden Anleihen nach englischem Princip nur durch das Volk selbst aufzubringen. Für diesen Zweck wendete man nun dasselbe Mittel an, das sich in England so gut bewährt hatte. Das Gesetz vom 24. Aug. 1793 bestimmte die Errichtung des „Grand livre" im Princip, auf den Antrag Cambon's, mit dem Grundsatz der Unification aller Zinsen; jedoch in der Weise, daß die Führung dieses Buches nicht einer Bank (die Banque de France bestand bekanntlich noch nicht), sondern der Finanzverwaltung als Theil ihrer amtlichen Thätigkeit übertragen wurde. Das Princip war, daß der Staat keine Obligationen ausgeben, sondern daß nur eine Rente verkauft werden konnte. Jedoch geschah und geschieht dieser Verkauf in der Weise, daß die zum Verkauf ausgebotene Rente stets kapitalisirt wird und daher auch nur in runder Summe verkauft werden kann; als Minimum wurden anfänglich 150 Frs. Rente (3000 Frs. Kapital) festgestellt; seit 1822 wurde auch die Inscription bis 10 Frs. Rente gestattet, und gegenwärtig ist das Minimum der Inscription 5 Frs. Rente (also 100 Frs. Kapital), um auch das kleinste Kapital zur Betheiligung herbeizuziehen. Daraus ging

dann auch wieder, im Unterschiede von den englischen Consols, hervor, daß die Verwaltung es bei der Eintragung in das Große Buch nicht bewenden ließ, sondern eine selbständige Schuldverschreibung ausgab, den sog. „Titre", der seinerseits den eigentlichen Rechtstitel für die Rentenforderung bildet und dessen Vorweisung daher auch zur Erhebung der Rente wieder nothwendig wird, was bei dem Consol nicht der Fall ist. Dagegen hat die Rente mit dem Consol wieder das gemein, daß die „Rentenschuldscheine" ursprünglich nicht auf den Inhaber, sondern daß die Rente als persönliche Schuld auf den Namen des Käufers lautet (Titre nominatif). Die Nothwendigkeit des Verkehrs hat nun aber gleich anfangs und zwar noch unter Beibehaltung der „Titres nominatifs" zwei Grundsätze erzeugt, welche von der alten englischen Consolsverwaltung sehr verschieden sind. Erstlich kann ein jeder Rententitel auf den Inhaber umgeschrieben werden, jedoch nur bei der Centralkasse, und anfänglich nur bis zum Betrage von 16 Mill. Rente. Zweitens kann die Rente natürlich auch gekauft und verkauft werden; jedoch kann das nur von der Direction der Staatsschuld in der engern Abtheilung „des Mutations et transferts du grand livre" geschehen, was noch umständlicher ist als die Umschreibung in England. Ebenso mußte man für den Verlust eines Titre ein Verfahren einrichten — Erklärung vor dem Maire mit Zeugen — da die Inscription selbst nicht, wie in England, genügt, um den Anspruch auf die Rente zur Geltung zu bringen. Dieses ganze System der „Rente" empfing nun allerdings eine wesentliche Erweiterung durch die Ord. vom 29. Mai 1831, welche **neben** dem Titre nominatif auch die Rente au porteur creirte, ursprünglich mit 50 Frs., seit 1834 mit 10 Frs. als Minimum. Natürlich mußten nun diese Titres au porteur mit Coupons versehen sein, um sie für den großen Markt geeignet zu machen; zugleich wurden für die 3 Proc. vierteljährige Verfallzeiten eingeführt, während für die Nominalrente die halbjährlichen blieben. So sieht man auf allen Punkten das Princip der finanziellen Verwaltung mit dem der kaufmännischen in der französischen Rente verbunden; am deutlichsten erscheint das erstere in dem System der örtlichen Inscription. Während nämlich in England der Consol nur bei der Bank im Hauptbuch aus- und eingetragen werden kann, hat Frankreich den Verkauf und mithin

die Eintragung der Rente mit der Stellung des Receveurs verbunden. Jeder Hauptsteuereinnehmer hat das Recht, eine Inscription in das Grand livre bei sich aufzunehmen und die Zahlung dafür zu empfangen; jeder Receveur kann daher auch einen Titre ausstellen; allein das Gute, was damit verbunden ist, wird wieder dadurch beeinträchtigt, daß der Eigenthümer der Rente sie auch nur an der Kasse erheben kann, welche die Inscription entgegengenommen und den Titre ausgestellt hat. So hat die Rente mit Coupon den Charakter der deutschen Staatsobligation, nur mit dem Unterschiede von der deutschen, daß sie nicht auf einen Nominalbetrag, sondern nur auf eine Rente lautet; die Rente ohne Coupon dagegen den Charakter der englischen Consols mit dem Unterschiede, daß sie nicht blos in der Inscription besteht, sondern zugleich als Rechtstitel den Rentenschein (Titre) mit Angabe des Zinsenbetrages hat. Der erste Theil ist die europäische Schuld, der zweite dagegen ist vorzugsweise die örtliche Staatsschuld; darin liegt die große Bedeutung und die eigenthümliche Kraft der französischen Staatsschuld, deren Druck eben dadurch nie mit ihrer Höhe in gleichem Grade steigen kann, weil die Zinsen durch das System der Rente, welche die Zinszahlung innerhalb des eigenen Landes hebt, stets wieder an die Steuerträger selbst zurückfließen. Daher denn auch die Auffassung der Rente, wie wir sie z. B. von Lafitte (s. oben) ausgesprochen finden, und daher auch die einfache und leichte Verwaltung derselben und das Hineindringen der Staatsschuld in das Volk selbst, das in Frankreich größer ist als in irgendeinem andern Lande Europas. Endlich gewinnen dadurch auch die Emissionen einen andern Charakter, der weder mit dem Englands, noch mit dem der deutschen Schulden ganz übereinstimmt.

Die französische Schuldverwaltung spricht nämlich überhaupt nicht von „Emissionen", und macht eigentlich nur in geringem Maße „Börsenanleihen", sondern die Schuld wird contrahirt als „Verkauf der Rente". Dieser „Verkauf" geschieht nun allerdings entweder durch große Bankhäuser, was seit 1851 durch die Rente au porteur sehr erleichtert ist, oder durch die Receveurs bei den Steuerkassen in den Provinzen. Es ist kein Zweifel, daß dies die billigste Art der Emission ist und daß die Finanzen dabei zugleich das Mittel besitzen, die Einschreibungen in das

große Buch bei diesen Receveurs in der Weise zu escomptiren, daß sie auf Grundlage einer, denselben zum Verkauf überwiesenen Rentensumme von den letztern sich den Betrag derselben vorstrecken lassen. Dadurch entsteht eine besondere Form der schwebenden Schuld, welche die Ausgabe von verzinslichen schwebenden Schuldscheinen überflüssig macht, den Geldmarkt nicht belästigt, dagegen aber allerdings einen beständigen Consolidirungsproceß hervorruft, indem der Receveur die von ihm für die verkaufte Rente bezogenen Summen sich als Rückzahlung seiner Vorschüsse gutschreibt. Die feste Staatsschuld wächst daher in Frankreich langsam und in kleinen Beträgen beständig, aber unmerklich, und diese Verhältnisse erklären es, weshalb der schließlich so ungeheuere Zuwachs der französischen festen Staatsschuld (unter Napoleon III. allein ca. 5000 Mill. Frs.) fast spurlos an dem Effectenmarkt vorübergegangen ist. In ihm liegen die wichtigsten Vorzüge und Nachtheile der Rente gegenüber der eigentlichen Staatsobligation, die wir als die dentsche Form der festen Staatsschuld bezeichnen.

Es wird dabei nicht ohne Interesse sein, einen Blick auf die Geschichte der französischen Rentenschuld zu werfen. Auf den Antrag der unter dem Vorsitze von Cambon errichteten Commission wurde das Grand Livre durch Gesetz vom 24. Aug. 1793 errichtet, und nun wurden alle alten Staatsschulden in Inscriptionen in das Grand Livre umgestaltet, was natürlich sehr schwer und unregelmäßig vor sich ging, da namentlich auch die Leibrenten noch daneben bestanden (Rente viagère). Erst das Gesetz vom 30. Sept. 1797 über die Staatsschuld bestimmte, daß alle Schulden zu zwei Dritteln zurückgezahlt werden und nur der Rest mit einem Drittel bestehen bleiben solle. Das war das sog. „Tiers consolidé"; da aber die zwei Drittel nicht oder nur in Assignaten und zwar erst seit 1800 gezahlt wurden, so war das Ganze factisch ein Bankrott. Der Zinsfuß dafür war 5 Proc.; daher erhielt diese erste große Inscription seit Gesetz vom 11. Mai 1802, das diese 5 Proc. feststellte, der Namen der 5proc. Consolidés. Das ist der erste Theil der französischen Staatsschuld. Der zweite entsteht durch die Entschädigungs-Milliarde an die Emigranten unter der Restauration, die man nach manchen künstlichen Operationen durch das Gesetz vom 27. April 1825 als neue Rente in das Große Buch einführte. Zugleich versuchte man jetzt die erste Conversion im großen Maßstabe, indem nach Gesetz vom 1. Mai 1825 die Conversion der 5 Proc. in 3 Proc. und zum Theil in $4^1/_2$ Proc. facultativ gestattet ward. Das Gesetz vom 19. Juni 1828 schuf dann die dritte Kategorie der 4 Proc.

mit anfänglich 80 Mill., während die Ordre vom 29. Mai 1831 die Rente au porteur einführte. In diesen Zustand der Rente mit ihren vier Kategorien griff nun das Decret vom 14. März 1852 entscheidend hinein, indem es die gezwungene Conversion der 5proc. Consolidés auf $4^1/_2$ Proc. innerhalb 10 Jahren anordnete, sodaß 1862 die 5 Proc. gänzlich aufgehoben waren. Daraus entstanden die „$4^1/_2$ pour cent de 1852", die mit den „$4^1/_2$ pour cent de 1825" auf diese Weise verschmolzen. Seit dieser Zeit nun hat eine Reihe von Operationen stattgefunden, deren Aufgabe es war, den ursprünglichen Gedanken Cambon's, die Herstellung eines einheitlichen Titre und eines gleichen Zinsfußes, zu verwirklichen. Die Aufgabe war, die $4^1/_2$ Proc. und die 4 Proc., die neben den 3 Proc. von 1825 bestanden, zu lauter 3 Proc. zu machen. Die Grundlage war der Eintausch der Titres der ersten gegen Titres zu 3 Proc. Das Gesetz, welches diese Conversion einführte, ist das Gesetz vom 12. Febr. 1862. Die Operation bestand in einer Aufzahlung nach dem Curse. Die Summe der zu convertirenden Obligationen war 173,310437 Frs. $4^1/_2$ Proc. und 2,112015 Frs. zu 4 Proc., wovon schon im Jahre 1863 nur 40,241185 Frs. der $4^1/_2$ Proc. und 456936 Frs. der 4 Proc. noch nicht zur Conversion gelangt waren. Nach Courtais „Manuel des fonds publics" (1863), war die Zunahme von Anfang an folgende:

	Rente.	Kapital.
Alte Schuld vom 1. Aug. 1793 5 Proc.	127,803000	2556,060000
Von 1793 — an VIII	46,913000	938,260000
	174,716000	3,404,320000
Reduction 1797 um $^2/_3$ — Rest	58,238666	1,164,773333
Total am 1. April 1814	63,307637	1,266,152740
Total am 1. Jan. 1861	349,887,166	9,718,276913

Bei dem Beginne des Krieges 1870 hatte sich die obige Summe bereits zu der folgenden höchst bedeutenden Ziffer erhoben:

$4^1/_2$procentige Rente	832,278340	Frs. Kapital
4procentige „	11,152400	„ „
3procentige „	10,867,540433	„ „
Consolidirte Schuld	11,710,971173	Frs.
Schwebende Schuld	922,746900	„
Cautionen	290,000000	„
Total . .	12,923,718073	Frs.

Deutschland und die Staatsobligationen.

Das ganze System der deutschen Staatsschulden ist nun von dem englischen und französischen so wesentlich verschieden, daß

auch die Verwaltung in Form und Princip eine durchaus andere sein muß. Wir nennen dasselbe kurz das System der Staatsobligationen.

Das System der Staatsobligationen beruht auf zwei Grundlagen, welche Deutschland von England und Frankreich auch in Beziehung auf das Staatsschuldenwesen unterscheiden.

Die erste dieser Grundlagen ist die Thatsache, daß bis zur neuesten Zeit Deutschland nicht reich genug war, um wie England und Frankreich seine Schuld bei seinen eigenen Angehörigen zu contrahiren. Die Staaten Deutschlands mußten daher von Anfang an die Staatsschulden so einrichten, daß sie nicht so sehr das Kapital der eigenen Nation, als vielmehr das europäische Kapital aufsuchten. Zu dem Ende konnten die Deutschen weder Schuldurkunden, wie die Franzosen, noch Schuldeintragungen, wie die Engländer, bei deutschen Kassen zahlbar ausstellen, sondern diese Schuldurkunden mußten grundsätzlich auf den Inhaber lauten, mit Zinsencoupons versehen sein, welche, abgetrennt, von jedem Punkte der Welt zur Einlösung eingesandt werden konnten und durch alle diese Momente Gegenstand des Effectenverkehrs der ganzen Welt werden. Das zweite Moment war die politische Zerrissenheit der deutschen staatlichen Zustände, welche es unmöglich machte, die Schuld als eine Einheit aufzustellen, und daher jeden Staat zwang, seine eigene Schuld selbständig zu contrahiren. Der Begriff einer Nationalschuld war damit definitiv ausgeschlossen und so ward es auch von dieser Seite nothwendig, lauter einzelne Schuldtitel zu creiren. Auf diese Weise entstand die deutsche Form der Staatsschuld, die Staatsobligation. Ihr Wesen ist es, daß sie erstens auf eine bestimmte Summe lautet, zweitens diese Summe nach einem bestimmten Fuße verzinst, drittens zu dem Ende mit Couponbogen versehen ist, deren Coupons zu bestimmten Terminen zahlbar sind. Bei ihnen treten daher die Fragen nach der Emission und dem Emissionscurse in ganz bestimmter Weise auf und werden zu sehr wichtigen Aufgaben der Staatsschuldenverwaltung. Bei der deutschen Staatsobligation ist die Emission ein Geschäft, das seine eigenen Grundlagen und Regeln hat, und deshalb kann man auch nur bei ihr von einem System der Contrahirung von Anleihen reden, was bei der englischen und der französischen Schuld weder

in der Art, noch in dem Maße der Fall ist. Nur die deutsche Form der Obligation läßt daher auch eine eigentliche „Lehre" von der Staatsschuldenverwaltung zu; allerdings gelten die Grundsätze auch für Consols und Rente, aber es ist nicht thunlich, sie in ihrer einzelnen Ausführung auf dieselben anzuwenden. Wir werden daher genöthigt, die Lehre von der Verwaltung der Staatsschulden speciell als die Verwaltung der Obligationenschuld hinzustellen.

Allerdings sind nun auf dem Gebiete der deutschen Staatsobligationen große Verschiedenheiten vorhanden; allein diese beziehen sich nie auf das Princip, sondern nur auf die Ausführung. Der tiefe Unterschied zwischen der englischen, französischen und deutschen Staatsschuld bleibt, und die Grundsätze der letztern lassen daher nur in untergeordneten Punkten Anwendungen auf Consols und Renten zu, die wir dann kurz bezeichnen werden. In keinem Gebiete der Finanzwissenschaft ist der Unterschied der drei Völker so groß als in diesem, und erst von ihm aus wird das Verständniß nicht blos der Sache, sondern auch die Stellung der Theorie zu derselben sich aufklären und namentlich die Thatsache klar werden, weshalb weder die Franzosen, noch die Engländer, bei aller Bestimmtheit ihrer Ansichten über das Wesen der Staatsschuld an sich, gar keine Untersuchung über die Verwaltung derselben haben, während die deutsche Literatur ihren eigentlichen Schwerpunkt, namentlich seit Nebenius, gerade in der Staatsschuldenverwaltung gefunden hat.

Anstatt jeder Kritik begnügen wir uns hier mit der Bemerkung, daß es gar kein Gebiet in der Finanzwissenschaft gibt, welches jene drei Formen der Staatsschuld behandelt hätte, was wol zum Theil daran liegt, daß Consols und Rente auf dem deutschen Continent äußerst selten im Verkehr vorkommen, wie es ihre Natur mit sich bringt, während jedermann die deutsche Obligationsschuld kennt und daher leicht zu der Vorstellung gelangt, als sei sie die eigentliche Form der Staatsschuld. Merkwürdig nur, daß auch Nebenius, Rau und Hock nichts darüber sagen.

Das System der Staatsschuldenverwaltung.

I. Die Obligationsschuld als eigentliches Object derselben.

Das eigentliche System der Staatsschuldenverwaltung beginnt nun da, wo die Obligationsschuld entsteht, und sein Inhalt beruht, wie gesagt, auf dem Wesen der letztern. Ihr Princip ist einfach, die Ausführung desselben aber ist es keineswegs.

Da namentlich die Obligation eine bestimmte Schuldsumme, den Nominalbetrag der Schuld, enthält, welche der Staat verkauft, und zwar in der Weise, daß er für den Kaufpreis den jährlichen Coupon zu zahlen verspricht, so ist es die erste und wichtigste Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, diese Obligation zu dem möglichst hohen Preise zu verkaufen. Dieser möglichst hohe Preis ist nun natürlich nicht willkürlich zu bestimmen, sondern das Ergebniß einer ganzen Reihe von Factoren, die auf ihn einwirken. Nun nennen wir die Summe, worauf die Obligation lautet, den Nominalbetrag; den Betrag, wofür sie mit ihrem Zinscoupon verkauft wird, den Emissionscurs; den ersten Verkauf selbst die Emission. Demnach ist es die Aufgabe der Staatsschuldenverwaltung, die Factoren genau zu kennen und geschickt zu benutzen, welche bei der Emission den möglichst hohen Emissionscurs bedingen; und die Darstellung dieser Factoren in ihrer Einwirkung auf den Emissionscurs bildet die Lehre von der Staatsschuldenverwaltung.

Diese Factoren sind nun zuerst die Formen der Emission, dann die Verzinsung derselben, dann die Tilgung und endlich die Conversion der Staatsschuld. Alle diese Begriffe und Verhältnisse kommen natürlich auch bei der Rente und den Consols vor, allein in wesentlich verschiedener Weise; und es ist daher zuerst nothwendig, sich über die Frage einig zu sein, ob überhaupt das System der Rente oder das der Obligation das bessere ist.

Es ist nun zunächst klar, worauf der formelle Unterschied beruht. Bei den Consols erklärt sich der Staat als Schuldner für eine bestimmte Summe, aber nicht für eine runde Summe, und gibt auch keine Obligation aus; für diese Summe zahlt er seine Zinsen, aber nur wie ein Kaufmann gegen Eintragung in

das Conto des Gläubigers, und zwar in dem Einen großen Hauptbuche der Staatsschuld. Der Consol ist daher fast unfähig, Gegenstand des Verkehrs auf dem Effectenmarkt zu werden; seine Verzinsung ist kostspielig und schwierig; allerdings empfängt der Staat wirklich die Summe, die er schuldet; allein der Werth dieser Summe ist für den Staatsgläubiger viel geringer als der einer Obligation mit Coupon. Das System der Consols hat daher die wichtige Folge für den Staat, daß die Schuld, die er contrahirt hat, fast ausschließlich in den Händen des eigenen Volkes bleibt, und daß seine nominale Schuldenlast nie größer ist als die wirklich von ihm empfangenen Zahlungen, was bei Rente und Obligation nie der Fall ist. Allein die Voraussetzung dieser Art der Contrahirung von Staatsschulden ist offenbar die eines sehr großen Kapitalvorrathes im Volke selbst, und zwar eines so großen Vorrathes, daß das Volk außer seiner Staatsschuld auch noch Geld genug besitzt, um seinem Handel und seiner Industrie den erforderlichen Zahlungs- und Unternehmungscredit zu geben. Ist das letztere nicht der Fall, so wird das ganze System der Consols unausführbar, weil alsdann die Höhe der Einzahlung für das Zinsversprechen sich je nach dem Zinsfuße richten, oder der Zins für alle Consols ein sehr verschiedener sein müßte. Die Consols sind daher nur dann möglich, wenn ein Volk den ganzen Betrag seiner Staatsschuld als einen reinen, für Handel und Industrie nicht mehr erforderlichen Kapitalüberschuß anlegt, der eben deshalb mit dem geringsten Zinsfuße sich genügen läßt. Ist das der Fall, so entsteht das System der Consols von selbst; ist es nicht der Fall, so ist es nutzlos, seine Vorzüge zu untersuchen.

Anders ist es mit der Rente. Sie ist nicht wie die Consols eine Schuld, sondern ein einfacher Rentenkauf, bei dem der Staat nur Schuldner für die Rente und nicht für das eingezahlte Kapital wird. Darin liegt zugleich der Unterschied derselben von der Obligation. Es folgt daraus, daß bei der Rente der Emissionscurs etwas anderes bedeutet als bei der Obligation; er ist dort der mit hundert kapitalisirte Preis, den der Gläubiger für das Rentenversprechen dem Staate zahlt; wird also die 3procentige Rente emittirt, z. B. zu 70, so heißt das nicht, daß der Staat sich schuldig bekennt, dereinst einmal 100, oder auch nur

70 zu zahlen, sondern seine Verpflichtung geht einzig und allein auf die jährlichen 3 Proc. Es hat das den großen Vortheil, daß das Budget des Staats keine Nominalschuld als Kapital hat, sondern nur eine jährlich zu zahlende Rentenschuld; um jedoch für die Summe der Staatsschulden einen Maßstab zu haben, wird doch im Budget der kapitalisirte Betrag aufgeführt, was natürlich praktisch keinen Unterschied macht. Für den Geldverkehr ist daher die Rente der Obligation ganz gleich, bis auf die Verhältnisse der Tilgung; denn in der That bedeutet der Nominalbetrag der Obligation bei unkündbaren Schulden überhaupt nichts; ob das Document auf 100 zu 3 Proc., oder blos auf 3 Proc. lautet, ist gleichgültig. Das Wesentliche der Rente liegt dagegen darin, daß sie für den bei weitem größten Theil auf Namen lautet und ohne Coupon ist, sodaß hier, wie bei den Consols, der Besitzer im Lande sein muß, um seine Rente leicht und billig zu erheben. Dies hat nun, nach englischem Vorbild, die Voraussetzung, daß zuerst die Staatsschuld eine einheimische bleibt; der keineswegs bedeutungslose Zusatz, daß die Rente auch in den Provinzen bei jedem Receveur eingehoben werden kann, hat die weitere Folge, daß das kleine Kapital des ganzen Volkes sich leicht und gern an der Staatsschuld betheiligt; und so ist es allerdings leicht verständlich, wenn man das System der Rente dem der Obligation vorzieht, weil erstlich keine Verpflichtung zum Rückkauf mit dem Nominalbetrage vorliegt, und zweitens die Rente nur in einem einheitlich verwalteten und mit einer wohlhabenden Mittelklasse versehenen Staate ausgeführt werden kann. Der Vorzug der Rente vor der Obligation beruht deshalb eben in dieser Kraft des Staats, sich selber seine Schuld schuldig zu sein, und in dem Credit desselben, der eine Tilgung nach dem Nominalbetrag nicht in Aussicht zu stellen braucht, um einen guten Preis für den Verkauf seines Rentenversprechens zu erzielen.

Daraus nun ergibt sich, daß, wie gesagt, das eigentliche System der Staatsanleihen nur bei der Obligation möglich ist. Und dieses System nun ist in seinen Hauptpunkten das folgende.

II. Die Arten der Obligationsanleihen.

a) Zwangsanleihen.

Dies sind solche Anleihen, bei welchen der Staat jedem einzelnen seiner Angehörigen den gesetzlichen Zwang auferlegt, einen Theil seines Vermögens als Darlehn dem Staate gegen Obligationen und Verzinsung zu übergeben. Die Zwangsanleihen haben mithin, wie die Vermögenssteuer, eine Schätzung und Katastrirung des Vermögens aller Einzelnen zur Voraussetzung und werden dann nach einem bestimmten Fuße an dieselben überwiesen. Der Staat gibt dabei seiner Anleihe das Recht der Steuer, indem die einmal bestimmte Summe, die der Einzelne zu leihen hat, auf dem Wege der Execution eingetrieben wird. Dabei sind denn freilich eine Reihe von Modificationen denkbar.

Zwangsanleihen sind jedoch nur in den Fällen der alleräußersten Noth anwendbar, und zwar nur dann, wenn gar kein anderes Mittel, zu einem Darlehn unter erträglichen Bedingungen zu gelangen, mehr möglich ist Denn nicht darin allein liegt das Verderbliche bei den Zwangsanleihen, daß sie den Einzelnen nöthigen, einen Theil seines Vermögens dem Staate zu leihen, den er vielleicht für etwas anderes bestimmt hatte, und daß er als Einzelner eine Last tragen muß, die ihrer Natur nach nur durch die Vertheilung auf längere Epochen erträglich wird, sondern ebenso sehr darin, daß der Einzelne gezwungen wird, dem Staate eben Geld zu leihen, und daß derselbe daher dieses Geld bei denjenigen aufsuchen muß, die es besitzen, und die daher, indem sie die Unerbittlichkeit des allgemeinen Bedarfs kennen, selbst in den Bedingungen unerbittlich werden, zu denen sie dieses Geld hergeben. Die Zwangsanleihe wird daher zu einer Ausbeutung derer, die kein flüssiges Kapital haben, durch diejenigen, welche ein solches besitzen, und darin liegt ihre nächste, aber auch ihre sehr große Gefahr. Sie kommen deshalb auch selten vor und können nur als eine außerordentliche, ja als eine unorganische Art der Anleihen betrachtet werden.

Die Contrahirung der Zwangsanleihen geschieht durch ein Gesetz, das den Charakter eines Steuergesetzes hat. Diesem Ge-

setze muß die Vertheilung nach dem Vermögenskataster vorausgehen und der Anleihebetrag, zu welchem der Einzelne gezwungen wird, als ein Procentsatz des Vermögens bestimmt werden. Die Einhebung der Zwangsanleihe geschieht am besten bei großen Beträgen in Raten, bei kleinen auf einmal. Es liegt in der Natur der Sache, daß ganz kleine Vermögen von derselben ganz befreit sind. Die Staatsobligationen müssen ihrerseits gleichfalls theils auf größere, theils aber auch auf kleine Summen lauten. Es ist eine große Erleichterung, wenn der Staat in der Lage ist, die Zinsenscheine und Coupons als Steuerzahlungsmittel anzuerkennen, weil das den Werth dieser Schuld bedeutend hebt. Alle Zwangsanleihen sind aber stets so außerordentlicher Natur, daß die gewöhnlichen Regeln dabei schwer festzuhalten sind.

Ueber die schlimmen Folgen der Zwangsanleihen ist man einig; vgl. Nebenius, S. 318 fg.; Rau, §. 486. Nicht so sehr darüber, ob die Ausgabe von Papiergeld mit Zwangscurs eine gezwungene Anleihe sei, wie Nebenius (S. 322) meint. Offenbar ist diese Ansicht dadurch entstanden, daß der Staat die Verbindlichkeit hat, das zu seinem Nennwerthe ausgegebene Papier auch zu seinem Nennwerthe wieder auszulösen. In diesem Sinne kann man allerdings von einer solchen Anleihe reden, nur wird die Einlösungspflicht oder die Tilgung in diesem Falle nie von dem Einzelnen, sondern von der Noth erzwungen, welche durch die Störung der Volkswirthschaft und durch den Ruin der Staatseinnahme entsteht, wenn Papiergeld mit Zwangscurs circulirt. Denn der Staat kann sich nicht weigern, das Papier in seinen Kassen zum vollen Nennwerthe anzunehmen, kann es aber nicht dazu ausgeben, außer bei den Gehalten und Löhnen. Er verliert daher die Differenz des Curses, und das ist der Grund der absoluten Unmöglichkeit, bei einem Zwangscurse einen Staatshaushalt zu führen. Die Geschichte des Zwangscurses liefert dafür die entscheidenden Beweise.

b) Börsenanleihen.

Die Börsenanleihen beruhen auf dem einfachen wirthschaftlichen Grundsatz, daß die Kapitalien, wo immer sie sein mögen, den wirthschaftlichen Vortheilen zuströmen, die ihren Besitzern geboten werden; daß dadurch bei ausreichend dargebotenen Vortheilen stets für den Zweck Kapitalien genug vorhanden sind, und daß, wenn die letztern sich freiwillig zu diesen Vortheilen

zusammenfinden, auch die Volkswirthschaft am wenigsten gerade unter einer solchen Deplacirung der Kapitalien leidet. Während daher die Zwangsanleihen im Grunde Steuern sind, sind die Börsenanleihen Geldgeschäfte. Es kommt mithin darauf an, für diese Anleihen ein Princip zu finden, durch welches dieselben, indem sie dem Staate das billigste Geld für seinen Bedarf schaffen, zugleich die Vertheilung der Kapitalien am wenigsten stören.

Dieses Princip beruht nun darauf, daß die Kapitalvertheilung in unserer Zeit sich der Vertheilung und Organisation des Credits untergeordnet hat. Es gibt ebenso wenig noch Geldvorräthe, die als Schätze unbenutzt verwahrt werden, als es Kapitalien gibt, die nicht zur Grundlage des Credits dienten. Credit und Kapital sind daher so innig verschmolzen, daß man die Kapitalien nur da suchen kann, wo der Credit vorhanden ist. Nun ist der Credit selbst eine Organisation, in welcher nicht blos ein Kapital auf dem andern und ein Credit auf dem andern ruht, sondern vielmehr die kleinern Kapitalien und Credite sich mit den großen verschmelzen, ihnen folgen und gleichsam gehorchen, während andererseits nur diese großen Kapitalien durch ihre Verbindungen wissen, ob und wieviel Kapital und Credit für jeden allgemeinen Zweck vorhanden sind. Wenn daher der Staat Credit gebraucht, so ist es naturgemäß, daß er sich an die Häupter dieser Organisation des Credits, die großen Bankgeschäfte, wendet und durch diese die für seine Anleihe nöthige Summe aus der Geschäftssumme herausziehen läßt. Während daher die Anleihe des Staats die Nachfrage bildet, ist die Gesammtheit aller Kapital- und Creditbesitzenden das Angebot, und die großen Geld- und Creditgeschäfte sind nur die Vermittler zwischen dieser Nachfrage und dem Angebot. Und weil nun der Platz, wo derartige Vermittelungen vor sich gehen, die Börse ist, so nennen wir solche Anleihen Börsenanleihen.

Eine Börsenanleihe hat daher zu ihrer Voraussetzung eine große Entwickelung der Organisation des Creditwesens und ist in vieler Beziehung der Ausdruck desselben. Sie hat den großen Vorzug vor jeder andern Art der Anleihe, daß sie nicht auf ein einzelnes Land beschränkt ist und daher auch in ihrem Preise nicht von den Kapital- und Creditverhältnissen eines einzelnen Landes abhängt, sondern von denen der ganzen Welt, da das

Creditwesen unserer Zeit wie das Güterleben derselben sich ohne Grenzen über die ganze Welt verbreitet. Sie weiß daher, indem sie den Gesammtorganismus des Credits in Bewegung setzt, um allenthalben die überschüssigen Kapitalien aufzusuchen und herbeizuholen, auch ebendadurch diese Kapitalien zu dem billigsten Preise aufzufinden; und aus demselben Grunde stört sie durch die in der Anleihe enthaltene Deplacirung der Kapitalien die gesammte Volkswirthschaft am wenigsten. Endlich hat dieselbe noch einen und keineswegs gering anzuschlagenden Vortheil. Dadurch, daß sie ohne alle Rücksicht auf Volk und Land einzelne Kapitalisten zu Creditoren der einzelnen Staaten macht, gibt sie diesen ein praktisches wirthschaftliches Interesse an der wirthschaftlichen Wohlfahrt des Landes, das ihnen schuldet; ein Interesse mithin, das sie mit diesem Lande als Ganzem — also mit seiner Regierung — und mit jedem Einzelnen in diesem Lande theilen. Die durch Börsenanleihen zu Stande kommenden Staatsanleihen erscheinen daher als einer der Ausdrücke der Gemeinschaft aller menschlichen Interessen, als deren letzte Verwirklichung das höchste äußerliche Ziel alles wirthschaftlichen Lebens dasteht. Und wenn man die Geschichte durchgeht, so sieht man deutlich die Spuren dieses durchaus nicht unwichtigen Factors auftreten, freilich mehr in dem Augenblicke, wo jene Schulden contrahirt werden, als nachdem sie einmal contrahirt sind. Wo daher ein Staat nicht reich genug ist, um Consols oder Renten auszugeben, da sind aus allen diesen Gründen zusammengenommen die Börsenanleihen die Hauptform der Staatsanleihen geworden und können zugleich als die regelmäßige und allgemeine Form derselben gelten, sodaß die übrigen Formen nur als Ausnahmefälle dabei erscheinen.

Die Contrahirung einer solchen Anleihe umfaßt nun die Gesammtheit von Operationen, durch welche die Finanzen für ihre Darlehen Käufer und einen möglichst hohen Preis — möglichst hohen Emissionscurs — suchen.

Hier nun sind zwei Fälle möglich. Entweder braucht der Staat nicht plötzlich und mit einem male eine große Summe, oder er muß eine solche unbedingt und plötzlich aufbringen. Das Verfahren ist je nach diesen Fällen verschieden.

Im ersten Falle legt die Finanzverwaltung unmittelbar und ohne sich an einen einzelnen Geschäftsmann zu wenden, die Offerte

der gesammten Geschäftswelt vor, indem sie zu Zeichnungen auffordert. Diese öffentliche Offerte hat den Vortheil, daß die Verwaltung keine Provision zu zahlen braucht, die oft sehr bedeutend ist. Allein sie hat wieder den Nachtheil, daß sich niemand Mühe gibt, mehr Offerte herbeizuschaffen, als er gerade selbst machen will, und daß daher die Staatsverwaltung Gefahr läuft, nicht genug Geld zum Darlehn zu bekommen, ja daß sogar direct gegen die Anleihe operirt wird. Um daher eine solche directe Offerte zu machen, müssen entweder die Bedingungen der Anleihe außerordentlich günstig oder die vorhandenen Kapitalien außerordentlich reichlich verfügbar sein. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Anleihe durch directe und allgemeine Offerte allerdings thunlich. Allein obwol der Staat dabei leicht die betreffende Summe zusammenbringt, so entgeht ihm doch der Vortheil, um den Preis der Anleihe ferner handeln und einen höhern Preis erzielen zu können, da er selbst bei der stärksten Nachfrage nicht über den einmal festgesetzten Preis hinausgehen kann. Diesen Preis muß er aber einseitig festsetzen. Indessen bleibt ihm immer der Weg offen, von der Submissionsanleihe zur directen Offerte überzugehen, wenn das Angebot der Submissionare ihm nicht passend erscheint.

Es kann nun aber eine solche Anleihe in der zweiten Form der Commission geschehen. Wenn der Staat die Offerte nicht selbst entgegennehmen will, so kann er das Aufsuchen der Darlehnskapitalien und das Zusammenbringen der Zeichnungen einzelnen großen Bankiers in Commission geben, indem er diese beauftragt, die Zeichnungen für das Darlehn zu sammeln, die Einzahlungen auf dasselbe von den Einzelnen entgegenzunehmen und dafür je nach dem Betrage der letztern Staatsobligationen auszufolgen. Eine solche Commission hat zwar den Nachtheil, daß sie dem Staate Provision kostet, allein dafür macht sie es auch möglich, Kapitalien aus allen Ländern zu sammeln, indem die Provision, natürlich in Procenten berechnet, den Commissionar zur Herbeiziehung aller Kapitalisten anspornt und diesen zugleich die Leichtigkeit der Einzahlung durch Wechsel bietet, welche bei der unmittelbaren Offerte entweder gar nicht zugelassen oder zuletzt doch durch Commissionen besorgt werden. Der Hauptübelstand bei der Commissionsofferte besteht jedoch darin, daß der

Staat nie oder erst nach unbestimmter Zeit genau erfährt, wieviel er als Darlehn bekommt, da der Commissionar keinerlei Verpflichtungen zur Aufbringung der Summe übernimmt. Er kann freilich einen Termin setzen, aber er weiß im Anfange des Termins nicht, wie viele am Ende desselben gezeichnet haben werden, und am Ende des Termins nicht, ob alle gezeichnet haben, welche wirklich zeichnen wollten. Auch die Commissionsanleihe hat daher ebenso viel gegen sich als für sich.

Der zweite der obigen Fälle ruft nun diejenige Form der Anleihe hervor, die wir die Bankieranleihe nennen. Diese besteht darin, daß ein bestimmtes Bankierhaus allein oder in Verbindung mit andern (Consortium) sich bereit erklärt, dem Staate die geforderte Summe zu leihen und mithin ausschließlich für die Aufbringung haftet. Es ist dann Sache dieses Bankierhauses, die Summe theils aus eigenen Mitteln, theils durch seine Verbindungen zusammenzubringen; der Staat hat keine weitern Verpflichtungen als die Ausstellung und Ueberlieferung der bedungenen Staatsobligationen. Diese Form hat den großen Vortheil, daß sie stets wenigstens ein mächtiges Bankierhaus ins Interesse der Staatsanleihe zieht, daß sie den Staat aller weitern Unsicherheit über die gewünschte Summe enthebt und alle einzelnen Punkte in Beziehung auf die Modalitäten der Zahlung, Raten und Fristen definitiv feststellt. Allein andererseits muß der Staat, da er selbst kein Risico mehr hat und dieses dem Bankier zuschiebt, dieses Risico desselben bezahlen. Dies geschieht im wesentlichen dadurch, daß das darleihende Haus den Werth der Staatsobligationen dem Staate niedriger berechnet, oder ihm weniger dafür gibt, als es selbst im Publikum dafür wieder zu erhalten hofft. Die Differenz zwischen beiden Summen bildet dann den Unternehmungsgewinn des Bankierhauses; sie enthält aber außerdem auch noch die Provision für die Mühe des Ausbringens der Anleihe und muß daher stets höher berechnet sein als die Provision der Commissionsanleihe. Dafür ist sie aber auch sehr unsicher; denn bei der Bankieranleihe ist eben die Voraussetzung jedes Gewinns, daß die Staatsobligationen im Verkehr auch wirklich zu einem höhern Preise zu erkaufen sind, als derjenige ist, den das Haus dem Staate gezahlt hat. Nun kann sich das Haus darüber sehr täuschen; es können auch während der Emission Verhältnisse eintre-

ten, welche den Curs sinken machen; die Bankieranleihe ist daher ihrer Natur nach so zu bezeichnen, daß sie für den Staat eine zwar sichere, aber auch stets eine theuere Form der Börsenanleihe ist, während sie für den Darleiher ein großes, aber auch ein gefahrvolles Geschäft ist.

Es ergibt sich daraus, daß die Contrahirung wirklicher Staatsschulden zwar formell einfach, in der Ausführung aber oft sehr ernst und schwierig ist. Sie erzeugt einen eigenthümlichen Gegensatz der Interessen, und die Ordnung dieses Gegensatzes geschieht durch diejenige Thätigkeit der Finanzverwaltung, welche wir die Schuldoperation des Staats nennen.

Festzuhalten ist hier eben der Gedanke, daß jede Börsenanleihe aus den Ueberschüssen der einzelnen Wirthschaft gebildet wird und daß der Credit der Bankhäuser wesentlich darin besteht, ebendiese Ueberschüsse an sich zu ziehen. Die Uebernahme (deren Formen unten) durch ein Bankhaus ist im Grunde nur die Erklärung von fachkundigen Männern an die einzelnen Besitzer der kleinen Kapitalien, daß die Obligation des Staates den Werth des Emissionscurses wirklich habe. Es mag wol in der scheinbaren Einfachheit dieser Formen liegen, weshalb sie in der Finanzwissenschaft bisher wenig Platz gefunden haben und wir daher auch auf niemand verweisen können Die praktische Bedeutung dürfte einleuchten. Nur Nebenius hat sich mit diesen Fragen eingehend beschäftigt (S. 526—602, wo namentlich eine Reihe wichtiger einzelner Fragen in Betreff des Umsatzes der Staatspapiere und seiner Bedingungen und Formen hervorgehoben sind). Rau hat sich fast ausschließlich an die Formen der Contrahirung gehalten (§. 504, 506). Es ist klar, daß es sich in diesem ganzen Gebiete eben nicht so sehr um diese Formen handelt, als um die Geschicklichkeit der Finanzleitung, welche dieselben zu benutzen versteht, um dem Interesse der Bankiers das Interesse der Finanzen nicht zum Opfer zu bringen.

c) Freiwillige oder Volksanleihen.

Jede Börsenanleihe ist vor allen Dingen ein Creditgeschäft und hat daher durchaus den Charakter eines solchen Geschäfts. Es fordert zuerst, daß diejenigen großen Geschäfte, welche es übernehmen und durch ihre Verbindungen die gewünschte Summe zusammenbringen, für diese Thätigkeit als solche belohnt werden (Provision). Es folgt zweitens, daß die Möglichkeit, die Anleihe

zu machen, ebenso sehr von denjenigen Credit- und Geldverhältnissen abhängt, die außerhalb des Landes sind, als von den einheimischen, und daß daher auch fremde und mithin auch oft sehr unbegründete Urtheile auf den Credit Einfluß üben. Während aus dem ersten Grunde eine solche Anleihe theuer zu stehen kommt, wird sie aus dem zweiten Grunde ungewiß. Jenen hohen Preis muß aber stets das Volk zahlen, während diese Ungewißheit ihm verderblich werden kann.

Wo daher Kosten und Ungewißheit zu einem hohen Grade steigen, da erscheint es angemessen, die Gesammtheit aller Kapitalisten innerhalb des eigenen Volks aufzufordern, dem eigenen Staate aus eigenen Mitteln ein Darlehen zu geben. Daß das eigene Volk es thut, hat zur Folge, daß der Staat die Provision erspart; daß jedermann freiwillig leiht, hat zur Folge, daß das geliehene Kapital von jedem nach seinen eigenen Verhältnissen richtig bemessen wird und daher keinem eine Störung bringt. Daß sich endlich die Regierung an das eigene Volk wendet für ein Bedürfniß, das ja selbst ein Bedürfniß des eigenen Volks ist, macht die Einziehung der Anleihe so sicher, als dies möglich ist. Es ist daher unzweifelhaft, daß die freiwillige Anleihe unter bestimmten Bedingungen der Börsenanleihe vorzuziehen ist. Allein es ist durchaus falsch, die erstere als die eigentliche und wahre Form der Anleihe gegenüber der letztern aufzustellen. Denn erstens wird sehr oft eine Anleihe so groß sein müssen, daß das eigene Volkskapital für dieselbe ohne tiefgreifende Störung des wirthschaftlichen Volkslebens gar nicht ausreichen kann. Dadurch wird der wahre Werth der dargeliehenen einzelnen Summe für die einzelnen Kapitalisten des Volks so groß, daß, wenn der Staat denselben bezahlen wollte, die freiwillige Anleihe der Börsenanleihe gegenüber viel zu theuer kommen würde; bezahlt der Staat aber den wahren Werth derselben nicht, so ist wiederum das Opfer des Einzelnen zu groß und steht in keinem Verhältniß zu dem Vortheile, den die Finanzen durch Ersparniß der Provision gewinnen. Da nun überdies die Staatsobligationen, die aus einer solchen Volksanleihe hervorgehen, doch nur selten im innern Verkehr des Volks bleiben, so geschieht dennoch dasjenige, was eben die höchste wirthschaftliche Bedeutung der Börsenanleihe ausmacht, daß nämlich die Anleihe von dem einzelnen Volke auf

das gesammte Creditleben der Welt übertragen wird, sodaß am Ende das Opfer, welches der Einzelne gebracht hat, dennoch dem Ganzen und nicht dem einzelnen Volke zugute kommt.

Daraus ergeben sich für das Verhältniß der Börsenanleihen zu den Volksanleihen zwei Grundsätze:

1) Große Anleihen, deren Einzahlung zuletzt doch durch die vermöge des Credits erzielte Unterstützung des allgemeinen Geldwesens dem Volkskapital möglich gemacht wird, können nur in einzelnen und ausnahmsweisen Fällen durch das Volk geschehen, sondern müssen regelmäßig als Börsenanleihen gemacht werden.

2) Kleine Anleihen und die kein rasches Zusammenbringen großer Summen erfordern, namentlich solche, die zu bestimmten Zwecken dienen und deren Betrag erst successive gefordert wird, können durch ein Volksanleihen zweckmäßig aufgenommen werden.

In der That nun erscheinen die Consols sowol als die Rente als Volksanleihen; bei ihnen wird die Volksanleihe namentlich dadurch möglich, daß der Staatscredit groß genug ist, um bis zu dem Zeitpunkte, der einlaufenden Zahlung sich durch schwebende Schuld zu helfen. Will man aber die Obligationsanleihen als Volksanleihen ausgeben, so wird dies in zweifacher Weise geschehen können.

Entweder wird die Obligation bereits fertig von den Steuerämtern zum Verkauf ausgeboten, genau in derselben Weise wie die Rente in Frankreich, was den großen Vorzug hat, daß der Staat die Provision spart, dafür aber den Nachtheil, daß er den Betrag nur sehr langsam in Empfang stellen kann. Die ganze Operation ist nur thunlich bei einem wohlhabenden Mittelstande.

Oder die Finanzverwaltung schreitet zur freiwilligen Zeichnung des Darlehns mit öffentlicher Bekanntmachung des Emissionscurses. Eine solche Zeichnung enthält drei Punkte: erstens die Person des Zeichnenden, natürlich mit ihren Qualificationen; dann den Betrag der angebotenen Summe; endlich die Termine, in welchen die Summe von dem Einzelnen dem Staate eingezahlt werden soll. Die Finanzverwaltung hat dann die Zeichnung anzunehmen oder, wenn mehr als die erforderliche Summe gezeich-

net ist, die Summe zu beschränken. Die Natur der Sache bringt es mit sich, daß nur Zeichnungen in runden Summen angenommen werden können; doch muß die Summe mit 100 theilbar sein, um bei der Zinszahlung keine Schwierigkeit zu machen. Es ist durchaus kein Grund vorhanden, bei 100 als geringster Ziffer stehen zu bleiben; im Gegentheil ist ein Herabgehen auf die Ziffer von 20 für einen Theil der Schuld um so zweckmäßiger, als diese kleinen Obligationen auch der wenig besitzenden Klasse eine Form abgeben, um Ersparnisse anzulegen, und andererseits der Werth gerade dieser Obligationen dadurch erhöht werden kann, daß man ihnen das Recht gibt, als Steuerzahlungsmittel zu dienen.

Es scheint nun, daß dieses System der Volksanleihe, indem es die Vorzüge der Renten- mit denen der Obligationenschuld verbindet und dem Schuldkapital die Beweglichkeit läßt, ohne es durch Provision theuer zu machen, sich als die beste Art des Eingehens der Staatsschuld darstellt.

Neben diesen Formen bleibt nun noch eine letzte, nicht unwichtige übrig.

d) Consolidirungen.

Die Consolidirungen sind im allgemeinen derjenige Proceß, durch welchen entweder eine schwebende Schuld oder eine Papiergeldschuld in eine feste Schuld verwandelt wird. Sie sind daher nicht eigentlich Anleihen, sondern vielmehr Novationen bereits vorhandener Schuldverhältnisse und gehören im Grunde nur darum hierher, weil ihr Ergebniß eben eine Anleiheschuld mit Staatsobligationen ist.

Man muß die Consolidirung in eine directe und in eine gesetzliche eintheilen. Die Form, in welcher sie geschieht, und die Grundsätze, die bei ihr zur Anwendung kommen, sind folgende.

1. Directe Consolidirung.

Die directe Consolidirung entsteht, wenn der Staat den Inhabern der die schwebende Schuld bildenden Anweisungen statt der für diese Anweisungen fälligen Zahlung in Geld die Lösung

der Verbindlichkeit durch Hingabe von Staatsobligationen darbietet. Es kann dies sowol bei einzelnen Schulden geschehen als bei ganzen Kategorien der schwebenden Schuld. Ebenso läßt sie sich bei dem reinen Staatspapiergelde oder der Kassenscheinschuld sehr gut anwenden, weil eben die Kassenscheine nichts anderes sind als anticipirte Steuern und daher in der That der schwebenden Schuld angehören. Dabei entstehen nun zwei Fragen.

Die erste Frage ist, woher der Staat die Obligationen nehmen soll, mit welchen eine solche directe Consolidirung zu geschehen hat. Sind in einem solchen Falle von einer frühern (oder gleichzeitigen) Börsenanleihe noch Obligationen im Besitz des Staats, die nicht ausgegeben sind, so können diese als Consolidirung angeboten werden. Ist das nicht der Fall, so kann der Staat die im Tilgungsfonds niedergelegten Obligationen dazu benutzen, was freilich den Tilgungsfonds zu einem Consolidirungsfonds macht und daher, weil es dem Credit der festen Schuld mehr schadet, als es dem Credit der schwebenden Schuld nützt, durchaus nicht anzurathen ist. Es bleibt sonach nichts übrig, als die directe Consolidirung zu verlassen und zur indirecten überzugehen, die eine immer größere Bedeutung zu gewinnen bestimmt ist und die daher genauere Betrachtung fordert.

Die zweite Frage ist die, ob der Staat da, wo solche in seinem Besitze befindliche Obligationen ihm die directe Consolidirung möglich machen, das Recht hat, diese Consolidirung zu erzwingen. Offenbar ist dies nicht der Fall; nicht blos widerstreitet dies dem Rechtsverhältniß, sondern auch dem wirthschaftlichen Princip, da dabei der Einzelne gezwungen würde, einen Theil der Last des Ganzen auf sich allein zu nehmen. Dennoch gibt es eine Form der Consolidirung, die wol in allen Staaten auch ohne Zustimmung der Betheiligten auf gesetzlicher Basis vor sich geht und einen wichtigen Theil des Staatsschuldenwesens ausmacht.

Wir nennen sie die gesetzliche Consolidirung der Staatsschuld.

2. Die gesetzliche Consolidirung.

Die gesetzliche Consolidirung unterscheidet sich von der directen dadurch, daß ihr Object nicht wie bei der letztern ein schwebendes, sondern dasjenige ist, was wir den Verwaltungscredit des Staats genannt haben. Ihre beiden Fälle sind die Depositenschuld des Staats und die Verwaltung der Kapitalien öffentlicher Anstalten.

Bei den eigentlichen Depositen des Staats ergibt sich nämlich eine bestimmte durchschnittliche Summe, welche beständig im Deposito der Staatskassen bleibt und daher als eine feste Depositenschuld des Staats angesehen werden kann. Es liegt in jedem Interesse, daß diese Summe eine Verzinsung genieße; dennoch kann der Staat dieselbe weder aus der Hand geben, noch seinerseits ein Geldgeschäft damit machen. Es bleibt daher nichts übrig, als daß der Staat diese Summe zum Ankauf von verzinslichen Staatspapieren verwendet und so diesen Theil der schwebenden Schuld in eine feste umwandelt. Alsdann enthält die Depositenschuld als Ganzes beide Arten von Schulden; die ursprüngliche, nicht convertirte, besteht nur noch in demjenigen Theile jener Gesammtschuld, der als der zur Auszahlung stets bereit zu haltende die durchschnittlich feste Depositenschuld übersteigt und daher zu einer Conversion nicht geeignet ist, und in jener festen Schuld, die convertirt wird. Diese Conversion ist daher eine erzwungene, nur daß hier die Nöthigung nicht gegen den Einzelnen geht, sondern zu einer Pflicht der betreffenden Kasse gemacht wird. Das ganze Verfahren erscheint dabei als ein durchaus rationelles.

Ein anderes Verhältniß entsteht da, wo der Staat die öffentliche Garantie oder doch die Oberaufsicht gewisser öffentlicher Geldinstitute übernimmt, wie z. B. der Sparkassen, öffentlichen Fonds u. s. w. Wo dies der Fall ist, da kann der Staat anordnen, daß ein gewisser Theil des Vermögens dieser Anstalten zum Ankauf von Staatsobligationen verwendet werde, sodaß dadurch nicht eigentlich eine Conversion einer schwebenden Schuld des Staats, sondern vielmehr eine Conversion einer Bürgschaft desselben in eine feste Schuld hervorgerufen wird. Dieses ganze Verhältniß steht daher schon auf der äußersten Grenze des Staatsschulden-

wesens und erscheint vielmehr als eine Finanzoperation, deren Werth sich nach andern bereits oben dargelegten Grundsätzen richtet und bei der das Schuldenwesen des Staats erst in zweiter Reihe erscheint. Will man in diesem Sinne den Charakter jener Operationen bezeichnen, so wird man sagen müssen, daß dieselben neben der immer nur untergeordneten Erleichterung des Staatscredits vor allen Dingen die Solidarität des Staats- und des Privatcredits namentlich im Gebiete der Kapitalbildung verwirklichen, und daß sie daher vollkommen rationelle Anordnungen sind, solange sie sich innerhalb der richtigen, durch die Bedürfnisse der Kapitalbildung bestimmten Grenzen halten.

Dabei ist es klar, daß in diesem Gebiet zwischen Consols, Rente und Obligation gar kein wesentlicher Unterschied besteht. Da aber am Ende alle drei Arten der Staatsschuld im Curse variiren, so folgt, daß die gesetzliche Consolidirung immer nur den Theil der Verwaltungsschuld der betreffenden Anstalten bilden darf, der als fester Bestand des Kapitals der letztern angesehen werden muß, während der bewegliche mit seinem Kapitalsbetrage gelegentlich zur Auszahlung gelangende auf andere Weise fruchtbar zu machen ist. Ebendeshalb muß als Regel gelten, daß diese gesetzliche Consolidirung in dem Grade richtiger ist, je gleichmäßiger der Curs der Staatsschuld ist, während die Höhe der Verzinsung dabei ein untergeordnetes Moment bildet.

Die Gesetze über die Sparkassen in Englands, Saving banks, consolidirt in 26. 27 Vict 87; über die Friendly societies 26. 27 Vict. 63. Gneist, II, 728 und „Englisches Verwaltungsrecht", II, 860. Ueber die französischen „Caisses d'Epargne", L. Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 452. — In den deutschen Staaten bestehen keine gesetzlichen Vorschriften, praktisch ist wol vielfach Anlage der Bestände in Staatspapieren. Die Theorie hat dieses Gebiet in das Staatsschuldenwesen nicht aufgenommen.

III. Die Verzinsung.

Die Verzinsung als Theil der Staatsschuldenverwaltung ist an sich äußerst einfach; sie besteht in den Anordnungen, durch welche die Erhebung des Betrags der Coupons an den Kassen zu den bestimmten Terminen angeordnet wird. Ueber die Nothwen-

digkeit und den Werth einer vollständig genauen Zahlung der Zinsen ist schon oben gesprochen. Allein der Zins der Obligation hat doch wieder neben dem der Consols und der Rente seinen eigenthümlichen Charakter.

Während nämlich die Sicherheit des Zinses bei den Consols darauf beruht, daß dieselben die Form eines Geschäftscredits bei der Bank haben und die Bank dem Gläubiger haftet, während die Bank ihrerseits ihre Rückdeckung im Staate findet, was eben den Zins der Consols absolut sicher erscheinen läßt, ist die Rente vorzugsweise auf die Steuerkassen, und zwar zum großen Theil auf die speciellen örtlichen Kassen angewiesen und daher in ihrer Sicherheit wesentlich mit dem Steuerwesen des Staats verbunden. Der Coupon der Obligation dagegen wird von der Finanzverwaltung bezahlt und theilt daher den Einfluß aller Factoren, welche auf die letztere einwirken. Offenbar nun würde es ein großer Fortschritt sein, wenn auf die Couponform das englische Bankprincip angewendet und die Bank zur Zahlung für die Coupons beauftragt würde, was wieder nur dann geschehen kann, wenn die Bank, wie in England, zugleich die Kassenverwaltung der Finanzen in Händen hätte. Hier liegt die Aufgabe der künftigen deutschen Organisation der Verzinsung der Obligationsschulden, die freilich ohne eine Organisation des Bankwesens nicht füglich gedacht werden kann. Fehlt die Sicherheit, welche die Bank gibt, so entsteht die Frage, ob Obligation und Coupon einer andern Sicherheit bedürfen.

Es liegt nun allerdings in der Natur des Staats, daß bei Staatsschulden eine eigene Sicherstellung bestimmter Schulden (oder Staatsobligationen) um so weniger nöthig und thunlich ist, je mehr das ganze Staatsleben auch in Beziehung auf seine Wirthschaft als eine Einheit erscheint; denn es macht der ganze Staat die Schuld und der ganze Staat haftet. Der Regel nach fallen daher alle besondern Sicherstellungen beim Staate weg, und selbst da, wo sie gegeben werden, haben sie immer nur wenig Bedeutung, weil die Wirksamkeit derselben stets von den Gerichten abhängt, der Staat aber in seinen Hoheitsrechten als Ganzes sich einer gerichtlichen Execution nicht unterziehen kann. Nur in ganz bestimmten einzelnen Fällen kann von einer besondern Sicherstellung die Rede sein. Zuerst muß nämlich die Sicherstellung einer ein=

zelnen Schuld durch Hypotheken als ein sehr zweifelhaftes Mittel, den Emissionscurs zu heben, angesehen werden. Praktisch ist eine solche Hypothecirung nur da, wo der Staat gewisse einzelne bestimmte Einnahmequellen hat, die keinen immanenten Inhalt seiner Staatswirthschaft bilden und in dem Ertrage gewisser Besitzungen oder in sonstigen besondern Verhältnissen bestehen. Alsdann sind allerdings Hypothecirungen von Staatsschulden geeignet, den Credit der bestimmten einzelnen Anleihe zu erhöhen und einen höhern Emissionscurs zu erzielen, wenn namentlich die Verzinsung und Rückzahlung speciell und ausdrücklich auf diese Einnahmequellen angewiesen sind und wirklich streng aus denselben bezahlt werden. Ebendeshalb ist es räthlich, solche Staatsschuld auch äußerlich leicht unterscheidbar zu machen, damit für den Käufer der betreffenden Obligationen die specielle Hypothecirung auch verwerthet werden könne. Dagegen ist es klar, daß eine Hypothecirung einer Schuld auf bestimmte regelmäßige Einnahmen der Finanzen zwar den Credit der einzelnen Schuld etwas heben und einen bessern Emissionscurs erzielen wird, der jedoch stets entweder zweifelhaft bleibt oder die ganze Finanzwirthschaft ernstlich beeinträchtigen muß, daß aber, selbst wo dadurch der bessere Curs erzielt wird, eben durch den Grund, der diesen erzeugt, der Gesammtcredit des Staats leiden muß. Eine specielle Sicherstellung ist daher für jede feste Staatsschuld nur als Ausnahme und zwar als eine nicht wünschenswerthe zu betrachten.

Gegen solche Garantien war schon Malchus I, 85. Es muß jedoch festgehalten werden, daß da, wo die Schuld des Staats den Charakter einer Privatschuld annimmt, namentlich in den Geldoperationen mit den Banken, eine Verpfändung zu Gunsten des Credits recht wohl möglich und von Einfluß ist. Es ist dabei Regel, daß, je unsicherer die Staatsverhältnisse werden, um so mehr die Privathypothek des Staats einen Werth bekommt, und umgekehrt. Danach lassen sich die einzelnen Fälle leicht berechnen.

Eine wesentlich andere Frage ist nun die, ob es thunlich und rathsam sei, den Zinsfuß für eine Obligation nicht, wie es bisher geschehen, festzustellen, sondern ihn jedesmal so hoch zu greifen, daß vermöge desselben die für die Obligation eingezahlte Summe, der Emissionscurs, gleich dem Nominalbetrage der Obligation sei, oder daß der Emissionscurs vermöge des Zinsfußes sich pari stelle.

Auf den ersten Blick scheint dies viel für sich zu haben; denn in der That wird dadurch der Staat nie eine größere Summe schuldig, als er wirklich empfangen hat. Allein ebenso klar ist es, daß dies gleichgültig ist, wenn er die Obligation nicht zum Nominalbetrage einzulösen gezwungen ist. Für diesen Fall fällt die Erwägung weg. Aber auch da, wo dies eintritt, ist der Gedanke praktisch unausführbar.

Der Werth und der Börsenpreis eines Zinsversprechens unterliegt nämlich Einflüssen, welche viel zu kleine Differenzen im Emissionscurs hervorbringen, als daß der Zinsfuß ihnen folgen könnte. Schon eine Differenz von 5 Proc. im erstern kann nur durch $^1/_{20}$ Proc. des Zinsfußes ausgedrückt werden; kleinere Differenzen gar nicht. Wenn man für 3 Proc. Obligationen zu 100 Nennwerth 90 bekommt, so ist es leicht, für $5^1/_2$ Proc. 100 zu bekommen; wenn man aber $98^1/_3$ oder eine ähnliche Summe bekommt, so ist der Zinsfuß von 5 Proc. gar nicht so einzurichten, daß er einer Emission zu 100 entspräche. Es ist deshalb ganz einfach unthunlich, vermöge der Steigerung des Zinsfußes zu bewirken, daß der Emissionscurs den Nennwerth genau decke. Diese ganze Theorie hat daher der Praxis gegenüber durchaus das Unrecht eines unpraktischen Grundsatzes.

Dies ist bisher die Lage dieser Frage gewesen. Merkwürdigerweise pflegt man dabei die nächste Frage zu übersehen.

Es läßt sich durchaus nicht leugnen, daß die Differenz zwischen dem Nennwerthe der Obligationen und der im Emissionscurs empfangenen Summe ein Widerspruch ist, dessen Hebung um so nothwendiger erscheint, als der Nominalbetrag der Schuld dadurch in einer für den Credit bedenklichen Weise steigt. Und mit vollem Recht fordert man eine Abhülfe.

Diese ist aber absolut unmöglich, wenn man nicht dasjenige Element hinwegbringt, welches alle diese Schwierigkeiten macht, und dieses Element ist eben der Nennwerth der Obligationen. Es ist durchaus nicht einzusehen, weshalb bei denjenigen Staatsschulden, die nicht eine zeitlich bestimmte Tilgung haben, die Obligationen des Staats auf ein Kapital lauten sollen, da eine Staatsschuld ja eben nur ein Zinsversprechen ist. Sobald man aber statt eines Nennwerths nur eine Rente constituirt, so ist der Widerspruch gehoben und der Emissionscurs hat gar kein

Verhältniß und mithin auch kein Misverhältniß mehr zum Nennwerthe; die Schuld des Staats lautet nur auf und enthält nur die Zinsen, und die Tilgung besteht im Rückkauf der Rente. Dabei wird es niemand einfallen, zu glauben, daß man jemals die völlige Uebereinstimmung der Rückkaufs- und der Emissionssumme erzielen kann, und das ist auch durchaus nicht nöthig, denn hier wie dort schuldet der Staat so viel Kapital, als sein Rentenversprechen werth ist.

Es gibt daher für die Lösung dieser Frage kein anderes System als die völlige Aufhebung der Ausgabe von Obligationen und die Einführung des Verkaufs der Rente an ihrer Stelle, wie es in Frankreich geschieht; nur daß dann allerdings auch alle Lotterietilgungen oder sogenannte Lotterieanleihen wegfallen, was durchaus ebenso rationell und nothwendig ist als die Aufhebung der Staatsobligationen.

Oder: in Beziehung auf diese Frage ist das französische System des Verkaufs der Rente statt der Obligation das einzig richtige.

Eine ganz andere Frage ist dabei, ob alsdann, wenn dieses Princip anerkannt ist, man lieber eine Rente von 5 Proc., z. B. zu 125, oder eine Rente von 4 Proc. zu 100 verkaufen soll. Das ist denn Sache einer einfachen Zinsrechnung, bei der stets nicht ein theoretischer Satz, sondern die Höhe des Angebots für eine bestimmte Rente entscheiden muß. Nur das Misverständniß über den ersten Punkt hat diesen zweiten rein mathematischen als Hauptsache erscheinen lassen.

Allerdings werden sich danach die Grundsätze für die Tilgung wesentlich modificiren, je nachdem man Obligationen oder Renten als Form der festen Staatsschuld aufstellt.

Dagegen führt die Frage nach der Höhe der Zinsen und der Grundsatz, daß kein Staat auf die Dauer mehr als 5 Proc. Zins zahlen kann, zu der Lehre von der Conversion der Staatsschuld, der jedoch die Tilgungsschuld voraufgeht, weil die Tilgung die Conversion überflüssig macht.

Der ganze Streit über diese Frage ist mit großem Aufwand von Scharfsinn von Nebenius misverstanden und dann von Malchus und Rau ebenso fortgeführt worden. Statt den Widerspruch durch Anerkennung der Rente als der einzigen rationellen Form, also ohne

allen Nennwerth einer Obligation, zu lösen, haben sich die Schriftsteller verleiten lassen, infolge einer Rede von Laffitte („Moniteur", 1828, Nr. 136) den Satz aufzustellen, daß es besser sei, den Emissionscurs und den Nennwerth gleichzustellen durch höhern Zinsfuß, als geringen Emissionscurs bei festem Nennwerth anzunehmen, so nahe es auch lag, zu erkennen, daß dies bei kleinen Differenzen eben unmöglich ist und daß ebendeshalb die Praxis durchaus bei der Festhaltung des festen Nennwerths und des eventuellen Emissionscurses beharrte. Sie sahen nicht, daß Laffitte's Rede gar nicht hierher gehört, weil Frankreich eben keine Staatsobligation mit festem Nennwerth, sondern nur einen festen Zinsfuß hat, und daß durch die Ausgabe von Obligationen namentlich bei den Lotterieanleihen den Staaten ungeheuere Verluste erwachsen. Hier kann einzig und allein das Princip der Rente anstatt des Princips der Obligationen helfen, und niemand wird darüber zweifelhaft sein können, der beide Seiten der Sache erwägt.

VI. Die Tilgung der Staatsschulden.

a) Begriff und Aufgabe.

Es ist schon im allgemeinen Theile gesagt, daß die Staatsschuld einen andern Charakter hat als die Privatschuld. Sie ist ein Anlagekapital, das durch die Erhöhung der Steuerkraft, welche aus ihrer richtigen Verwendung dem Princip nach hervorgehen soll, sich selbst amortisirt und zwar indem die Vermehrung des Steuerbetrags die Zinsen und die Rückzahlung der Schuld deckt. Die Tilgung der Staatsschuld, die man die volkswirthschaftliche nennen könnte, ist daher ihrer allgemeinsten Natur nach ein einfacher, wenn auch durch Umfang und mitwirkende Elemente höchst großartiger wirthschaftlicher Proceß, dessen Grundlage der Gewinn des Anlagekapitals durch die Erträgnisse der Anlage selbst ist.

Dieses an sich einfache Verhältniß wird nun dadurch verwickelt, daß die Gläubiger des Staats nicht auf den Zeitpunkt warten wollen oder können, bis zu welchem jene eigentlich wirthschaftliche Amortisation durch die Erhöhung der Steuerkraft eintritt, und zwar um so weniger, je größer die Summe der Staatsschuld wird, selbst dann, wenn auch gleichmäßig die Steuerkraft wachsen würde. Denn jedenfalls ist die Summe der Schuld eine

feste, die Steigerung der Steuerkraft aber und mithin der Proceß der wirthschaftlichen Amortisirung unsicher.

Dieses Verhältniß hat zu seiner nächsten Folge, daß der Preis der Staatsobligation in dem Grade sinkt, in welchem die wirkliche Rückzahlung unsicher, oder daß der Emissionscurs der Staatsschulden zurückzugehen droht.

Da nun die Summe der Staatsschulden beständig steigt, so hat man, um dem Effect hiervon, dem Zurückgehen des Emissionscurses, vorzubeugen, an die Herstellung eines förmlichen Systems der Rückzahlung gedacht, das im Laufe der Zeit sich in bestimmten Richtungen ausgebildet hat und jetzt als ein förmliches System der Tilgung dasteht. Die Darstellung dieses Systems und seiner Elemente ist die Aufgabe des Folgenden.

Es ergibt sich aus dem Obigen, daß dieses System der Tilgung eine doppelte Bedeutung hat, und diese Unterscheidung ist für das Verständniß des Ganzen wie des Einzelnen sehr wesentlich.

Die Tilgung soll nämlich erstens dasjenige von der Staatsschuld abzahlen, was wirklich als amortisirt betrachtet werden kann. Dies besteht in denjenigen Summen, die der Staat jährlich von seinen Ausgaben übrighat. Die Rückzahlungen der Staatsschulden, die daraus hervorgehen, können wir die wirkliche Tilgung nennen.

Die Tilgung hat dagegen zweitens die nicht minder wichtige Aufgabe, den Emissionscurs der Staatsschulden zu heben, indem sie für eine bestimmte Schuld eine bestimmte Tilgung verspricht, die alsdann von dem wirklichen Ueberschuß der Einnahme über die Ausgabe gänzlich unabhängig ist und daher eventuell nur durch Aufnahme einer neuen Anleihe möglich gemacht werden kann. Diese Rückzahlungen können wir die finanzielle Tilgung nennen.

Daneben kann gleichfalls die Ordnung der Tilgung eine zweifache sein.

Es kann entweder gar keine gesetzliche Bestimmung über die Größe, die Art und die Zeit der Rückzahlungen vorhanden sein, sondern diese können ganz dem Gange der Staatswirthschaft und dem Ermessen der Finanzverwaltung überlassen bleiben. Dieses Verhältniß nennen wir die freie Tilgung.

Oder es können irgendwelche gesetzliche Bestimmungen über

die Rückzahlungen entweder gleich bei der Contrahirung der Schuld oder später erlassen werden. Diese Tilgung ist die gesetzliche Tilgung.

Das Verhältniß der Tilgungsarten zu der Tilgungsordnung beruht nun auf folgenden einfachen Regeln.

Je mehr der Staat zu einer wirklichen Tilgung fähig ist, um so mehr ist die freie Tilgung zulässig.

Jede gesetzliche Tilgung hat zu ihrer eigentlichen Aufgabe nicht so sehr die wirkliche Tilgung als vielmehr die Erzielung eines möglichst hohen Emissionscurses der Staatsobligationen. Sie wird daher in dem Grade nothwendiger, in welchem die wirkliche Tilgungsfähigkeit geringer wird.

Jede gesetzliche Tilgung wird, da sie Art, Größe und Zeit der Tilgungsquote unabhängig von der wirklichen Tilgungsfähigkeit der Finanzwirthschaft bestimmt, ihrerseits sehr häufig mittelbar oder unmittelbar in die Lage kommen, eine alte Schuld durch eine neue zu tilgen, das ist, zu einer rein finanziellen Tilgung zu werden.

Dieses Verhältniß ist jedoch nicht immer ein Widerspruch, sondern erscheint vielmehr als eine Finanzoperation, die je nach den Umständen günstig oder ungünstig ausfallen kann. Wenn nämlich auf Grundlage der gesammten Staatsentwickelung die Wahrscheinlichkeit vorhanden ist, daß eine spätere Schuld zu einem höhern Emissionscurse als die frühern contrahirt werden kann, so ist eine gesetzlich bestimmte finanzielle Tilgung höchst zweckmäßig, weil sie zugleich den Emissionscurs der ersten Schuld hebt und die effective Schuld derselben mindert. Es ist daher die Sache einer keineswegs blos finanziellen, sondern zugleich staatsmännischen Berechnung, darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfange die gesetzliche Tilgung trotzdem richtig ist, daß sie keine wirkliche, sondern nur eine scheinbare ist.

Es folgt aus allem diesem, daß es kein absolutes System der Tilgung geben kann und daß man ein gegebenes Tilgungssystem weder an und für sich als gut noch als schlecht bezeichnen darf, sondern jedes Tilgungssystem muß nach den gegebenen Verhältnissen des einzelnen Landes beurtheilt werden; nur die Elemente desselben sind gleich, nicht ihre Anwendung. Namentlich wird es schon hier klar sein, daß die Tilgung bei den Consols

und bei der Rente anders erscheint als bei der Obligation, indem gewisse Tilgungsformen der letztern bei den erstern überhaupt nicht anwendbar sind. Bei dem gegenwärtigen Zustande des europäischen Staatsschuldenwesens wird es jedoch kaum einem Zweifel unterliegen, daß für alle Formen der eigentliche Zweck der Tilgung gleich ist, nämlich die Erhöhung des Emissionscurses einer Staatsanleihe. Nur daß die Obligationentilgung durch ihre Vielseitigkeit das eigentliche Gebiet der Tilgungstheorie darbietet.

Was nun die Formen dieser Tilgung betrifft, so muß man allerdings zwischen der freien und gesetzlichen bestimmt unterscheiden. Die Form der freien Tilgung ist keine andere als der einfache Rückkauf der umlaufenden Obligationen des Staats nach Maßgabe des Ueberschusses, der dann auch gemeinsam für Consols und Rente gilt. Dabei wird der Möglichkeit eines zu hohen Börsencurses allerdings nur durch das durchgreifende Mittel der Zinsenreductionen vorgebeugt, das freilich für sich eine selbständige Form der Zinsentilgung ist. Die gesetzliche Tilgung dagegen hat drei ganz bestimmte Formen, den Tilgungsfonds, die Lotterieanleihen und diejenige, die wir die Procentualtilgung nennen möchten und die wieder ihrerseits direct zu der Zinsenreduction hinüberführt.

Die Literatur über die Schuldentilgung ist nicht reich an Schriften, aber die vorhandenen Bearbeitungen sind sehr eingehend. Allerdings wird die Tilgung ihrem Wesen nach nirgends als eine Amortisirung eines Anlagekapitals erkannt, sondern immer nur als einfache Abzahlung angesehen, und daher auch manche einseitige Urtheile über die finanzielle Tilgung, die nur zu oft ohne weiteres verurtheilt wird, weil sie keine wirkliche enthält, ohne daß man dabei ihre Vortheile erkennt, wie z. B. Rau. Die Lotterieanleihen werden stets als eine Schuldenart betrachtet, statt sie als eine Tilgungsform, die gesetzlich mit der Schuld verbunden ist, zu betrachten. Daß endlich die Tilgung im Grunde ein System ist, wird gleichfalls nicht gehörig verstanden. Dennoch sind die einzelnen Bearbeitungen reich und werthvoll, namentlich in Beziehung auf das finanzielle Rechnungselement, und hier hat Nebenius („Oeffentlicher Credit, S. 414—500 und 521—525) das große Verdienst, das Tilgungswesen in die Wissenschaft aufgenommen zu haben, wenn auch seine Darstellung nur wenig systematisch ist, während Rau, II, §. 524 fg., die Tilgungsstatistik zu einem Theile der Tilgungstheorie gemacht hat.

b) Tilgungsplan und Tilgungsanstalt.

Das Wesen der gesetzlichen Tilgung, die vorzugsweise die Bestimmung hat, durch die Feststellung einer erneuerten Rückzahlung den Emissionscurs der Obligationen zu heben, bringt es mit sich, daß diese Rückzahlung von dem Verhältniß zwischen Einnahme und Ausgabe des Staats unabhängig gemacht wird. Denn erst die darin liegende Sicherheit der Rückzahlung ist es, welche den Obligationen ihren erhöhten Werth gibt.

Eine solche Unabhängigkeit der Rückzahlung von den Einnahme- und Ausgabeverhältnissen der Finanzwirthschaft erzeugt nun zuerst die Aufstellung einer bestimmten jährlichen Summe als regelmäßiger Ausgabe des Staats, welche ausschließlich für die Rückzahlung verwandt werden soll, verbunden mit der Bestimmung über die Form und Zeit der einzelnen Rückzahlungen und der Berechnung der vermittels dieser Summe schließlich für die ganze Schuld zu effectuirenden Rückzahlung. Diese Momente zusammengenommen bilden den Tilgungsplan. Die Anerkennung dieses Plans als einer gesetzlichen Aufgabe der Finanzverwaltung bildet das Tilgungsgesetz.

Man kann nun einen solchen gesetzlichen Tilgungsplan entweder für die gesammte Staatsschuld haben oder für jede einzelne Schuld. Für die gesammte Schuld hat derselbe nur dann Einfluß auf den Werth der Obligationen, wenn entweder die ganze Schuld sehr klein oder die gesetzliche Tilgungsrate eine sehr große oder wenn die Schuld des Staats als eine formale und rechtliche Einheit dasteht. Daher erscheint hier wieder der Unterschied zwischen Consols, Rente und Obligation. Nur die beiden ersten sind zu einem einheitlichen Tilgungsplan fähig; die Obligationsschuld dagegen, die der Regel nach aus verschiedenen Schulden besteht, nicht. Dagegen erscheint ein solcher für jede dieser einzelnen Schulden als höchst wirksam, wenn er sofort bei der Contrahirung derselben gesetzlich anerkannt und ausgesprochen wird.

Das Tilgungsgesetz hat aber auch in dieser Form seine volle Selbständigkeit nicht erreicht, sondern dies ist erst dann der Fall, wenn die Vollziehung des Inhalts dieses Gesetzes soviel als möglich einem Organ übertragen wird, das seinerseits ohne Rück-

sicht auf die wirkliche Tilgung die gesetzliche Tilgung vollzieht. Ein solches Organ nennen wir eine Tilgungsanstalt.

Die hohe Bedeutung von Tilgungsplan und Tilgungsanstalt liegt aber keineswegs ausschließlich in ihrem unmittelbaren Einfluß auf die wirkliche Rückzahlung der Staatsschuld, sondern sie sind vielmehr die Ausgangspunkte für die selbständige Verwaltung der Staatsschulden überhaupt gewesen, indem sie durch das Planmäßige zu einer selbständigen Berechnung der Staatsschulden und der Rückzahlungsfähigkeit des Landes, durch die Function der Anstalt zu erhöhter Sparsamkeit angetrieben, zum Theil sogar erst dazu gewirkt haben. Erst durch sie ist es möglich gewesen, die erste große Aufgabe unserer heutigen Finanzverwaltung in diesem Gebiete, theuere Schulden durch billige Schulden zurückzuzahlen, überhaupt zu verstehen und auch durchzuführen. Die Geschichte des Staatsschuldenwesens ist auf allen Punkten die Bethätigung dieses Grundsatzes und die untergeordneten Formen des Tilgungsfonds und der Lotterieanleihen haben endlich zu dem höchsten Ausdruck desselben, der Zinsenreduction geführt, die am Ende stets das Ideal der Schuldentilgung der Staaten bleiben wird.

Es gibt daher auch erst seit dem Auftreten der gesetzlichen Tilgung eine Theorie der Staatsschulden und im Grunde auch der Verwaltung derselben. Die allgemeinsten Grundlagen sind dabei das Verhältniß von Tilgungsplan und Tilgungsanstalt.

Jede Tilgungsanstalt muß nämlich ihren Tilgungsplan haben, aber es ist nicht nöthig, daß jeder Tilgungsplan eine eigene Anstalt fordert. Im Gegentheil sind die Tilgungsanstalten im Begriff zu verschwinden, und die Functionen derselben werden den Staatskassen unmittelbar zugewiesen.

Dagegen muß jeder Tilgungsplan auf die völlige Tilgung der Schuld berechnet sein, und hier ist es, wo die größten Irrthümer im einzelnen begangen und erst langsam verschwunden sind, ohne doch den Werth gesetzlich anerkannter Tilgungsplane aufgehoben zu haben. Diese Irrthümer haben ihrerseits wieder zur wissenschaftlichen Betrachtung des Tilgungswesens und des Staatscredits überhaupt geführt und damit den Grund der Staatscreditverwaltung im höhern Sinne gelegt, wobei nur der zu streng

festgehaltene Standpunkt der Privatwirthschaft Einseitigkeiten in der Beurtheilung des Ganzen hervorgerufen hat.

In der That nämlich stehen die Tilgungsanstalten nicht etwa blos nebeneinander, sondern sie werden von dem Gesetz beherrscht, daß jede Creditverwaltung, sobald die Summe der Staatsschuld eine gewisse Höhe erreicht hat, zuerst daran denkt, die Schuld so billig als möglich zu machen, und dann erst an die wirkliche Tilgung geht. Es leuchtet ein, daß eine wirkliche Tilgung einer hochverzinsten Schuld nie so wichtig werden kann, weil sie nie so leicht möglich ist, als die Verwandlung einer solchen in eine niedrig verzinste. Die Aufgabe der Schuldentilgungsplane hat damit, vielleicht zum Theil ohne daß man es direct beabsichtigte, ihren Charakter geändert. Sie ist weit mehr auf die billige Verzinsung als auf die Abzahlung gerichtet, und daher ist die Zinsenreduction theoretisch und praktisch der jüngste, aber auch der bedeutsamste Theil des Tilgungswesens geworden, dessen Hauptformen jetzt folgen.

Am gründlichsten und genauesten hat in der deutschen Literatur unzweifelhaft Nebenius den Gegenstand behandelt; er hat zuerst neben die allgemeinen Begriffe und Regeln die praktische und mathematische Erörterung hingestellt. Er hat dadurch der gesammten Finanzwissenschaft einen wesentlichen Dienst erwiesen. Das achte Kapitel seines „Oeffentlichen Credit“ ist vielleicht der vorzüglichste Theil seines Werks, obgleich er dabei in vielem Einzelnen auf den Schultern der englischen Literatur steht. Sein Gedankengang, der, wie man wol sagen kann, zur Grundlage der Beurtheilung dieses Gebiets geworden ist, ist wesentlich folgender: Es ist wahr, daß jeder Tilgungsplan, wenn man ihm nur die gehörige Zeit gibt, jede Schuld tilgt, ja daß mathematisch z. B. in 299 Jahren 75 Frs. im Stande sind, 3000 Mill. Frs. zu tilgen; dennoch ist es eine Illusion, sich auf einen solchen Tilgungsproceß zu verlassen, denn „von einem effectiven Tilgungsfonds kann nur da die Rede sein, wo der Staat einen Ueberschuß der Einahme hat“. Jeder Tilgungsplan unterliegt beständigen Abweichungen, die theils in den Verhältnissen, theils in den Persönlichkeiten liegen; es vermindert sich im Gegentheil die Neigung zum Sparen, wenn die Ersparnisse steigen. Allerdings lassen sich große Vortheile nicht absprechen, allein es läßt sich nicht annehmen, daß die Fähigkeit zur Rückzahlung mit dem gleichen Exponenten wie ein auf Zins und Zinseszinsen angelegtes Kapital wachse. Wenn man daher regelmäßige Tilgung wolle, so solle man wenigstens keine progressive durch den Tilgungsfonds, sondern eine gleichbleibende einsetzen und den Fonds daher nicht wachsen lassen, sondern ihm

gleich „die Stärke geben, welche der Größe der Schuld angemessen gefunden wird". Hier liegt der Unterschied zwischen dem Tilgungsfonds und der Procentualtilgung angedeutet und nur nicht genug formulirt. Rau hat dies misverstanden, wegen der Mängel des Tilgungsfonds die gesetzlich finanzielle Tilgung überhaupt verurtheilt, indem er die freie Tilgung ganz an ihre Stelle setzen will. Beide haben das entscheidende Princip übersehen, daß man, wenn man eine Schuld schwer oder gar nicht tilgen kann, vor allen Dingen danach trachten muß, billige Schulden an die Stelle von theuern zu setzen. Und in diesem Mangel liegt bei beiden der wesentliche Mangel ihrer ganzen Auffassung der Tilgungssysteme und der Tilgungsthätigkeit.

Was Pfeiffer („Steuereinnahme", II, S. 588 fg. und Umpfenbach II, §. 218 fg.) sagen, dürfte die Frage wol kaum wesentlich gefördert haben. Mit allgemeinen Sätzen läßt sich hier um so weniger ausrichten, je mehr in unserer Zeit die Tilgungsarten (Lotterietilgungen u. s. w.) von Bedeutung werden. Wie man mit Umpfenbach, §. 221, so weit gehen kann, Pläne zur Tilgung einzelner Schulden für „noch desto mehr ungereimt" (als was?) zu erklären, ist gegenüber der Thatsache, daß die Obligationsschulden im Unterschied von den Consols und der Rente (die er freilich nicht kennt), stets einzelne Schulden sind, eben selbst nicht zu erklären.

c) Der Tilgungsfonds.

Der Tilgungsfonds als erste selbständige Schuldentilgungsanstalt beruht auf dem mathematischen Satze, daß jede, auch die kleinste Summe durch ihre jährlichen Zinsen im Stande ist, jede Schuld zu tilgen, und daß man daher zum Zwecke der Staatsschuldentilgung nur ein bestimmtes Kapital auszusetzen braucht, dessen Zinsen zum Rückkaufe der betreffenden Schuld definitiv bestimmt sind, um diesen Rückkauf in einer bestimmten Zeit zu bewerkstelligen.

Um diesen an sich einfachen Gedanken auszuführen, mußten zwei Einrichtungen getroffen werden, die in ihrer selbständigen, wenigstens principiell von der übrigen Finanzverwaltung geschiedenen Thätigkeit dasjenige bildeten, was wir den Tilgungsfonds nennen.

Es muß erstens eine bestimmte Summe ausgesetzt werden, deren jährliche Zinsen der übrigen Finanzverwaltung entzogen und nur zum Rückkauf der Staatsschuldenobligationen bestimmt waren.

Es wird zweitens, um die Summe dieses Rückkaufs zu vergrößern, außer diesen Zinsen dem Tilgungsfonds meistens noch eine besondere jährliche Dotation zugewiesen, die gleichfalls zum Rückkauf ausschließlich bestimmt sein sollte. Sobald indeß diese Dotation nicht in einer einmal bestimmten Summe, sondern in einem bestimmten Procentualbetrage der Schuld besteht, verliert sie ihren Charakter als Dotation des Tilgungsfonds und gehört der Procentualtilgung (s. unten).

Die Verwaltung dieser Summe und dieser Einnahmen wird dann einem eigenen Organ übergeben, dessen Aufgabe es ist, mit den Zinsen der Tilgungssumme und der zugleich überwiesenen Dotation die Rückkäufe der Obligationen vorzunehmen. Diese Verwaltung heißt dann die Administration des Tilgungsfonds.

Diese an sich einfache Idee schien ihre höchste Vollendung dadurch zu finden, daß man die Tilgungssumme gleich von der Summe der gemachten Anleihe abzog und sie als Fonds für die Tilgung constituirte. Der Gang des Geschäfts war dann einfach. Da dieser Tilgungsfonds selbst Obligationen des Staats im Deposito hatte, so hob er die Zinsen dieser Obligationen ein und mit diesen Zinsen kaufte er dann wieder Obligationen, deren Zinsen zum neuen Ankauf von Obligationen verwendet wurden. Auf diese Weise entstand ein eigenthümliches Verhältniß. Der Tilgungsfonds kam successive in den Besitz der Obligationen und der Staat war daher sein eigener Schuldner und zahlte sich selbst die Zinsen seiner Schuld. Die Verminderung der Schuld war daher ziffermäßig gar nicht vorhanden, sondern nur durch die Subtraction des Bestandes des Tilgungsfonds von der gesammten Obligationssumme ersichtlich. Die Operationen des Tilgungsfonds beruhten mithin darauf, daß der Staat bei verminderter effectiver Schuldenlast dennoch stets dieselbe Summe an Zinsen zahlte. Der Tilgungsfonds war der Gläubiger der Finanzen und die Verminderung der Schulden mußte in dem Grade zunehmen, in welchem der Tilgungsfonds eine größere Summe von Obligationen für seine Fundirung erwarb.

Infolge dessen ergab sich aber bald der Widerspruch, daß zwischen der wirklichen Schuld und der Zinsensumme ein Misverhältniß entstand. Die Zinsenzahlung für die im Besitze des Tilgungsfonds befindlichen Obligationen verlor ihren Charakter.

Sie ward mehr und mehr zu einer Rückzahlung der Schuld und es ergab sich daher, daß diese Rückzahlung stieg, weil bei gleicher Zinszahlung ein immer größerer Theil auf den Tilgungskauf verwendet werden konnte, ohne Rücksicht darauf, ob die Staatswirthschaft wirklich in der Lage war, überhaupt Rückzahlungen zu machen. Das Princip des Tilgungsfonds trat daher allmählich in einen fortschreitenden Widerspruch mit dem Princip der Rückzahlung, welche überhaupt nur dann eintreten kann, wenn die Ueberschüsse vorhanden sind. Man fing daher meistens an, zuerst die Dotationen des Tilgungsfonds einzuziehen und zu andern Ausgaben zu verwenden. Dann aber zeigte sich ein neuer Widerspruch. Der Tilgungsfonds blieb trotzdem im Besitze einer Menge von Obligationen. Die Finanzen kamen dabei in die Lage, oft Anleihen machen zu müssen, während sie in dem Tilgungsfonds einen Staatsschatz besaßen. Das erste bewies, daß die Basis aller Rückzahlung, der effective Ueberschuß, fehle; das zweite war trotzdem eine ohne Rücksicht auf die Finanzlage vorgehende Rückzahlung. Es war daher natürlich, daß die Finanzen allmählich dahin gelangten, lieber den angewachsenen Fonds der Tilgungsanstalt anzugreifen und die im Tilgungsfonds vorhandenen Obligationen auszugeben, als eine neue Schuld zu contrahiren und dem Deficit noch die Last neuer Zinsen aufzubürden. Daher wiederholte Benutzungen des Bestandes der Tilgungsfonds. Endlich aber erkannte man, daß der eigentliche Zweck des Tilgungsfonds, die Herstellung wohlfeilerer Schulden anstatt theuerer, durch den Tilgungsfonds nicht erreicht, vielmehr nur noch mehr entfernt werde. Denn da die Zinsenlast während der Operation der Tilgungsfonds beständig gleich blieb und die Verminderung der effectiven Staatsschuld immer erst für die Masse der Gläubiger durch ein Rechenexempel erreicht werden konnte, so erschien das Deficit eben durch die Operationen und Rechte des Tilgungsfonds immer größer und der Staatscredit ward dadurch für neue Schulden theuerer, statt billiger zu werden. Man kam daher auf die einfache und natürliche Basis des Ganzen zurück. Man hob den Tilgungsfonds einfach auf und übertrug die Tilgung der Schulden durch Rückkauf von Obligationen der Finanzverwaltung unmittelbar, und zwar entweder die gesetzlich vorgeschriebene oder die freie Tilgung.

Die Tilgungsfonds haben daher jetzt fast in allen Staaten aufgehört oder haben nur noch eine fast nominelle Existenz. Ihre Function ist den Finanzverwaltungen unmittelbar übertragen. Dennoch haben sie höchst nützlich gewirkt. Denn sie haben fast allenthalben zuerst den Grundgedanken einer Trennung der Staatsschuldenverwaltung von der Finanzverwaltung zum Ausdruck gebracht. Sie haben dadurch zwei Dinge hervorgerufen, die ohne sie schwerlich so klar und so schnell ins Leben getreten wären. Von ihnen aus ist der Gedanke zur Geltung gekommen, daß die erste Basis der Staatscreditverwaltung die Ordnung des Staatsschuldenwesens sein müsse, und zweitens sind sie der Ausdruck des Satzes, daß jeder Staat bei seinen Staatsschulden soviel als möglich die regelmäßige Rückzahlung als Princip aufstellen müsse. Diese beiden Aufgaben haben sie vollzogen. Der beste Beweis dafür, daß es seinerzeit ebenso richtig war, sie einzuführen, als es dann richtig ward, sie aufzuheben, liegt darin, daß ihre Einführung allenthalben die Curse gehoben, ihre Aufhebung sie nirgends gedrückt hat.

Die Geschichte des eigentlichen Tilgungsfonds und des Uebergangs zur Procentualtilgung (s. unten) ist fast allenthalben gleich und bildet die Bestätigung der obigen Sätze, namentlich in England, Frankreich und Oesterreich.

Der erste eigentliche Tilgungsstamm in England entstand unter Rob. Walpole 1716; schon 1728 ward er mit Verzinsung neuer Schulden belastet; 1733 mußte er einen Theil seines Einkommens zu den Staatsausgaben herbeiziehen lassen, womit im Grunde das Princip der Sache gebrochen war. Stiftung eines neuen Tilgungsstammes unter Pitt mit 1 Mill. jährlicher Einnahme, ca. ein Drittel Procent der Schuld. Im Jahre 1802 Verschmelzung mit der 1792 zuerst constituirten Procentualtilgung. Bis 1813 verschiedene neue Plane. Im Jahre 1819 hatte der Tilgungsfonds eine Einnahme von 15½ Mill. Pfd. St., die dann zu den laufenden Ausgaben herbeigezogen, während dem Tilgungsfonds nur 2 Mill. Pfd. St. gelassen wurden. Im Jahre 1828 endlich wurde als definitiver Grundsatz angenommen, den ganzen Fonds aufzuheben und nur noch die freie Tilgung gelten zu lassen.

In Frankreich wurde die Amortisationskasse durch Gesetz vom 28. April 1816 ins Leben gerufen oder vielmehr der eigentlichen Tilgung der Schulden zugewiesen mit einem Kapital von 84 Mill. Frs. und einer Dotation von 20 Mill. Frs. (1817 40 Mill. Frs.). Die gekauften Renten sollten von Zeit zu Zeit annullirt werden. Ein-

stellung des Ankaufs, als die Rente Pari stand (1825), mit Einleitung der Conversion; wirkliche Tilgung von 32 Mill. Frs. Renten (1833). Von da an geringe Ankäufe und bereits allgemeine Verwendung des Ueberschusses für andere Zwecke. Bis 1848 hatte der Tilgungsfonds um den Preis von 1633,5 Mill. Frs. 2096 Mill. Frs. Rente gekauft. Seit 1848 wird dagegen lediglich dem Amortisationsfonds ein seinen Jahreseinkünften entsprechendes Kapital zugute geschrieben. v. Hock, S. 529, 530.

In Oesterreich war der allgemeine Tilgungsfonds am 22. Jan. 1817 eingesetzt mit einer Dotation von ca. $2^1/_2$ Mill. Fl. jährlich und derjenigen Summe, welche aus dem Erlös von Staatsgütern sich ergeben würde. Die Aufgabe dieses Tilgungsfonds war indeß eine von dem englischen und französischen wesentlich verschiedene. Er sollte vorzugsweise den Curs der Staatsobligationen heben; zugleich sollte er die selbständige Verwaltung der Staatsschulden documentiren und ward zu dem Ende 1823 mit der „Direction zur Evidenzhalhaltung der verzinslichen Staatsschuld" verschmolzen. Er löste seine Aufgabe so gut, daß die Staatsobligationen bald pari standen, und schon 1829 nahm man daher die Dotation zurück und ließ ihn nur mit den Zinsen der bereits bei ihm vorhandenen Obligationen wirken; doch sollten ihm von Zeit zu Zeit Ueberschüsse der Staatseinnahmen zugewendet werden. Sein Stammvermögen war damals 209 Mill. Fl. mit 7,2 Mill. Zinsen. In neuerer Zeit hat der Tilgungsfonds auch diese Functionen verloren, indem er sein Einkommen bei der Staatscentralkasse gegen vierprocentige Anweisungen der schwebenden Schuld abgab, bis endlich das Scheinleben des Tilgungsfonds durch Patent vom 23. Dec. 1859 gänzlich aufgehoben und an seine Stelle eine „Direction der Staatsschuld" mit der Aufgabe, die Buchführung der Staatsschuld und die Verlosungen und Tilgungen der Staatsschuld zu leiten, eingesetzt ward. An die Stelle der frühern Tilgung trat dagegen jetzt die Procentualtilgung (s. unten). Vgl. Dessary, a. a. O., §. 83 fg.

Ueber den bairischen Tilgungsfonds (1. Oct. 1811) und den badischen (neues Gesetz vom 31. Dec. 1831) s. Rau, §. 505—508. Den theoretischen Kampf gegen die Illusionen des Tilgungsfonds begann Hamilton (1813), indem er den Satz durchführte, daß jede Tilgung, die nicht auf wirklichen Ueberschüssen beruhe, keinen Sinn habe, und die statistische Nachweisung hinzufügte, daß England, während es von 1689—1812 618 Mill. geborgt, davon nur 38,9 Mill. zurückgezahlt habe. Unter den Deutschen ist eigentlich nur Nebenius zu einem klaren Resultate gekommen, indem er die auf der in geometrischem Verhältniß wachsenden Kraft eines solchen Tilgungsfonds beruhenden Tilgungsplane scharf charakterisirte und den Irrthum auf die Grundlagen des öffentlichen Credits zurückführte (Kap. 8, §. 4). In gleicher Weise hat Rau (§. 505 fg.) denselben Satz mit vielem

einzelnen Material durchgeführt, jedoch ohne immer die Procentualtilgung gehörig von dem Tilgungsfonds und seiner Operation zu scheiden, wodurch seine Darstellung nicht immer ganz klar ist. Die einzelnen Gründe gegen den Tilgungsfonds, die freilich aus dem obigen Grunde zugleich gegen die Procentualtilgung gehen, besonders klar (§. 520 fg.). Die wichtige Frage, ob ein schlechter Tilgungsfonds nicht noch immer besser sei als die beste Lotterie, ist nur indirect von Rau berührt worden.

Das Tilgungswesen Preußens war durch Gesetz vom 17. Jan. 1820 geordnet, jedoch ist ein eigener Tilgungsfonds hier glücklich vermieden und nur eine freie Tilgung zugelassen, welche auf den für Verzinsung und Tilgung der Schulden besonders bestimmten Einnahmen beruht. Rönne, „Staatsrecht", I, §. 72; II, §. 496. Vgl. auch Pfeiffer, II, S. 589 fg.

V. Die Lotterieanleihen und Lotterietilgung.

a) Allgemeiner Begriff.

Unter dem Gesammtnamen der Lotterieanleihen versteht man zwei wesentlich verschiedene Arten von Anleihen, bei denen die Lotterie eine sehr verschiedene Aufgabe hat. Die erste dieser Arten ist die verlosbare Anleihe, die zweite Art ist die eigentliche Lotterieanleihe. Beide Arten können auch wieder zu einer dritten gemeinschaftlichen combinirt werden, die am besten als Anleihe mit Verlosung bezeichnet werden kann und die Momente der ersten und zweiten Art in sich faßt.

Der Unterschied der beiden Arten beruht darauf, daß bei den verlosbaren Anleihen der Gegenstand der Lotterie die Tilgung, bei den eigentlichen Lotterieanleihen dagegen die Verzinsung ist. Die gemeinschaftliche Aufgabe der Einrichtung einer Lotterie bei einer Anleihe ist immer die Hebung des Emissionscurses. Beide Arten und natürlich mit ihnen die dritte fordern die Aufstellung eines bestimmten Plans für die Verlosung, der sehr verschieden sein kann; bei beiden ist es zweckmäßig, wenn dieser Plan auf jeder einzelnen Obligation wenigstens in seinen Hauptpunkten angegeben ist. Alle Lotterieanleihen sind neuern Ursprungs. Ihr Werth für die Erzielung des höhern Emissionscurses ist zweifelhaft; gewiß ist nur, daß jede zweckmäßige Lotterie später den Curs bedeutend über pari hebt und daher einen an=

dern Rückkauf als den durch die Verlosung unthunlich macht. In Beziehung auf die volkswirthschaftlichen Folgen überhaupt und auf die effective Belastung der Finanzen durch dieselben ist die Frage jedoch durchaus keine günstige zu nennen. Namentlich in Bezug auf den letzten Punkt sind die Verhältnisse beider Arten sehr verschieden.

Es ist nun klar, daß das ganze System der Lotterieanleihen für Consols und Rente gar nicht anwendbar ist, sondern nur bei Obligationsschulden vorkommt und in den meisten Fällen auch einen nicht besonders guten Credit voraussetzt. England kennt das Lotterieanlehen überhaupt nicht; in Frankreich hat dasselbe jedoch bei den Anleihen der Gemeinden nach deutschem Vorbild platzgegriffen, da dieselben natürlich keine „Rente" verkaufen können. Wir können dies nicht für einen Fortschritt halten.

Die ganze Lehre von den Lotterieanleihen ist stets unter den Arten der Staatsanleihen aufgeführt. In der That gehören aber nur diejenigen Lotterieanleihen unter die Arten, bei welchen durchaus keine Rückzahlung durch Verlosung stattfindet, sondern nur die Zinsen verlost werden. Es scheint daher am passendsten, sie hierher zu stellen.

Das Princip der Verlosung gehört andererseits unter die Schuldoperationen des Staats bei Anleihen und muß daher in seiner Zweckmäßigkeit von denselben Gesichtspunkten, wie diese, betrachtet werden. Die Lotterieanleihen stammen in ihrer allgemeinen Anwendung aus dem Anfange unsers Jahrhunderts. Sie bieten eine große Menge von Varietäten dar, bei denen die Berechnung des Verhältnisses von Zins und Prämie natürlich die Hauptsache ist. Unger, „Handbuch der Staatslotterieanleihen" (1841), hat eine Sammlung der neuern von 1820 an mit genauer Berechnung gegeben; über die Natur derselben vgl. besonders Oettinger, „Theorie der Lotterieanleihen" (1844). Nebenius hat sie zuerst in die eigentliche Finanzwissenschaft eingeführt (S. 343 fg.); doch herrscht bei ihm die Grundvorstellung, als ob die Lotterie entweder einen Verlust für die Gläubiger oder für den Staat enthalten müsse, was durchaus nicht nothwendig ist. Auch Malchus (§. 91) hält sie mit gutem Recht für „kostbarer als andere Methoden"; das Hauptmoment, daß bei den Rückzahlungsverlosungen eine gezwungene Tilgung zum Paricurs stattfindet und daß somit die Kostbarkeit im Grunde dieselbe ist wie bei jeder Anleihe mit gezwungener Einlösung eines bestimmten Theils, während die Verzinsungsverlosung einen durchaus andern Charakter hat, ist jedoch nicht gehörig hervorgehoben. Rau (§. 501—505) hat auch diese Scheidung nicht streng durchgeführt, im übri-

gen die volkswirthschaftlichen Folgen besonders hervorgehoben. Die Beurtheilung und Darstellung der einzelnen Verlosungsplane dürfte nicht hierher gehören.

In der neuern Zeit hat sich nun mit vollem Recht die Geldmathematik der Sache bemächtigt und die Berechnung der Höhe der durch die Lotterie sich ergebenden Zinsfüße bis ins größte Detail aufgestellt. An der Spitze steht hier unzweifelhaft Moser's vortreffliche Zeitschrift: „Kapital und Rente"; Howe, „Der gegenwärtige und künftige Werth der wichtigsten europäischen Prämienanleihen", 1870, hat in seinem dritten Theil namentlich die Gemeindeanleihen auch in Frankreich angeführt und berechnet.

b) Verlosbare Anleihen.

Die verlosbaren Anleihen sind diejenigen, bei welchen die Rückzahlung zum Nennwerthe für alle einzelnen Obligationen zugesagt ist und zwar in der Weise, daß jene Rückzahlung in bestimmten Terminen — meistens jährlich — für einzelne Obligationen vorgenommen wird. Die Aufgabe der Verlosung dabei ist, die Nummern derjenigen einzelnen Obligationen zu bestimmen, welche der Staat an jedem einzelnen Termine zurückzahlen will. Zu dem Ende pflegt gewöhnlich bei der großen Anzahl von Obligationen eine zweifache Eintheilung stattzufinden; die erste in Serien, die zweite in einzelne Nummern. Die Ziehung geschieht zuerst für die Serien, dann innerhalb der Serien für die einzelnen Nummern, die alsdann bekannt gemacht und deren Betrag zur Zahlung angewiesen wird.

Der nächste Effect der Verlosbarkeit der Anleihen ist daher die Gewißheit, daß jede Obligation zu ihrem vollen Nennwerthe und daß sie spätestens binnen einer bestimmten Zeit zurückgezahlt wird. Der entferntere Effect besteht darin, daß durch die Verlosung auf jede einzelne Obligation ein gewisser Grad der Wahrscheinlichkeit entfällt, schon bei der nächsten Verlosung im vollen Nennwerthe zurückbezahlt zu werden. Da nun überhaupt die Gewißheit der Tilgung den Werth jeder Obligation erhöht und zwar natürlich um so mehr, je näher die Tilgungs- oder Einlösungssumme dem Nennwerthe steht, so leuchtet es ein, daß eine solche Ordnung der Rückzahlung den Emissionscurs der Obligation immerhin nicht unbedeutend erhöhen muß. Der weitere Einfluß jener Wahrscheinlichkeit der Ziehung der einzelnen Nummern

äußert sich freilich zunächst nur in der Weise, daß vor der Ziehung der Börsencurs aller Obligationen ein wenig steigt, nach der Ziehung dagegen sinkt. Dies ist, nach einmal geschehener Emission, dem Staate freilich gleichgültig; allein die Wahrscheinlichkeit, bei diesem Wechsel des Börsencurses etwas zu gewinnen, erhöht dennoch schon bei der ersten Emission den Werth der Papiere, und obwol dieser Einfluß nur ein sehr geringer ist, so ist es doch keinem Zweifel unterworfen, daß im allgemeinen vermöge der Verlosung ein nicht unbedeutend höherer Betrag bei der Emission herausgebracht wird. Dadurch sind die verlosbaren Anleihen eine Zeit lang sehr beliebt gewesen.

Die Frage ist nur, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Verlosung für den Staat rathsam ist. Die Antwort auf diese Frage besteht offenbar in der Bestimmung des Unterschieds, der bei dem Emissionscurs mit und ohne die in der Verlosung enthaltene Rückzahlung stattfinden wird. Natürlich läßt sich dies nicht im allgemeinen sagen, sondern hängt von den besondern Verhältnissen ab. Indessen kann man doch die folgenden Regeln dafür als maßgebend annehmen:

Wenn aus irgendeinem Grunde, sei es wegen des hohen Zinsfußes oder sonst, eine Wahrscheinlichkeit vorhanden ist, daß die Obligationen dauernd sich über pari stellen, so ist die Verlosung zweckmäßig, denn alsdann besteht ihre Aufgabe nicht darin, den Emissionscurs zu heben, sondern dem Staate die Rückzahlung zum Nennwerthe zu sichern, was keineswegs übersehen werden darf. Dies ist der Fall, wenn der Staat in der Lage ist, die Anleihe aus irgendwelchem Grunde innerhalb der bestimmten Zeit zurückzahlen zu können, ohne seine Steuern zu vermehren, oder auch ohne eine neue Anleihe zu diesem Zwecke zu machen.

Hat der Staat jene Wahrscheinlichkeit nicht, so erscheint eine Verlosungsanleihe der Regel nach nicht zweckmäßig.

Zuerst sprechen alle Gründe im erhöhten Maße dagegen, welche schon gegen die unbedingte Thätigkeit der Tilgungsfonds sprechen. Denn auch bei der Verlosung ist die Voraussetzung vorhanden, daß der Staat im Grunde eben vermöge der Anleihe im Stande sei, neben der Verzinsung die Rückzahlung zu leisten. Das ist der Regel nach aber nicht der Fall, da die Tilgung die Kapitalisirung eines Anlagekapitals enthält. Die Verlosung ist

aber eine Tilgung. Der Staat wird daher bei der Verlosungsanleihe häufig zu einer neuen Anleihe schreiten müssen, mit welcher er die Verlosung deckt, oder er muß, was im Grunde auf dasselbe hinauskommt, die Auszahlung der gezogenen Obligationen auf die schwebende Schuld überweisen. Es ist daher in dieser Beziehung kein Grund vorhanden, um die Tilgung durch Verlosung zu einer gesetzlichen zu machen. Aber noch entscheidender wirkt der folgende Grund.

Da die Verlosung stets die Tilgung zum Nennwerthe enthält, so bildet die Pflicht zur Verlosung eine Last für den Staat, die genau um so viel mehr für den Staat beträgt, als die Tilgung durch den Börsenankauf, um wie viel Procente der Börsencurs unter dem Nennwerthe steht. Der Staat erleidet daher bei jeder Verlosung einen Verlust, der dieser Differenz gleich ist. Dies könnte sich nur dann ausgleichen, wenn durch die Verlosung der Emissionscurs sich mindestens um den halben Betrag der Differenz zwischen dem Curse der einer regelmäßigen Tilgung unterworfenen Obligationen und dem Nennwerthe zu erheben im Stande wäre, was eben nicht der Fall ist. Allerdings wird sich der Emissionscurs durch die Verlosung heben, aber dieses Mehr, welches der Staat durch jenes Versprechen der unbedingten Rückzahlung zum vollen Nennwerthe erhält, kommt ihm dabei stets zu theuer zu stehen, da die Wahrscheinlichkeit der Ziehung für jede einzelne Obligation in dem Grade sinkt, je größer ihre Zahl ist, und daher nicht die Fähigkeit hat, bedeutend auf den Emissionscurs einzuwirken. Eine Verlosung aber, die in großen Summen vorwärts geht, wird wieder nicht ohne eine neue Anleihe beschafft werden können. Ist der Staat dagegen in der Lage, dies wirklich zu thun, so hilft er sich weit besser durch starke Tilgung oder durch die Zinsenreduction.

Demnach erscheint die Verlosungsanleihe als eine höchst gefährliche Operation, bei der sehr leicht das Mittel theurer wird als der Zweck, und das nur unter ganz bestimmten Umständen räthlich ist.

Bei Rau (§. 501—503) sind die verschiedenen Arten der verlosbaren Anleihen nicht geschieden und daher auch die besondern Verhältnisse der Lotterieanleihen und ihrer Erfolge nicht gehörig gewürdigt. Im allgemeinen stimmt er mit dem Obigen überein.

Nebenius (Kap. 7, §. 9) rechnet die Lotterieanleihen falsch zu den Anleihemethoden; seine Betrachtung ist gerade hier eine beinahe gar nicht finanzielle, sondern vorwiegend nationalökonomische, weshalb er den Kern der Sache, die Differenz des durch die Verlosung erzeugten und des einfachen Emissionscurses, auch nicht beachtet.

Uebrigens dürfte eben theoretisch aber die Frage selbst kaum eine Controverse sein; die praktische Hauptsache ist die Zinsen- und Tilgungsberechnung, und hierfür darf die Finanzwissenschaft auf die Arbeiten der beiden bereits erwähnten Autoren Moser und Howe verweisen. Es ist dabei natürlich, daß jeder einzelnen Anleihe auch hier ein bestimmter, mathematisch berechneter Plan vorausgeht.

c) Lotterieanleihen im engern Sinne.

1) Natur derselben.

Auf einem ganz andern Standpunkte stehen die eigentlichen Lotterieanleihen.

Während bei den verlosbaren Anleihen die Absicht des Staats dahin geht, durch die Tilgung zum vollen Nennwerthe für die gezogene Obligation den Emissionscurs zu heben, sind die eigentlichen Lotterieanleihen darauf berechnet, eine Operation mit den Zinsen herorzubringen, welche diesen Zweck erreichen soll.

Zu dem Ende kann der Staat drei verschiedene Wege einschlagen, die zu zwei verschiedenen Arten der Lotterieanleihen im engern Sinne führen. Er kann nämlich entweder die ganze Summe der Zinsen zum Gegenstande der Lotterie machen, oder er kann einen Theil der Zinsen als regelmäßigen Zins auszahlen und den andern Theil in die Lotterie geben, oder endlich kann er die eigentliche Lotterieanleihe mit der Verlosung der Obligationssumme selbst verbinden. Alle drei Formen bedürfen einer genauern Betrachtung.

Zunächst haben sie alle natürlich zur Voraussetzung, daß ein Plan für die Verlosung festgestellt sei, der zugleich ein öffentlicher, gesetzmäßig anerkannter und streng festgehaltener sein muß. Dann haben sie alle zum Zweck, daß durch sie der Emissionscurs gehoben werden soll. Es ist daher, abgesehen von ihrem theoretischen Werthe, in jedem einzelnen Falle die Frage zu untersuchen, ob dies auch wirklich eintreten werde, und danach sind die Bestimmungen des Plans festzustellen.

Als allgemeine Regel ergibt sich nun dafür, daß der Einfluß der Lotterie deshalb stets nur ein beschränkter ist, weil die mit ihr verbundene Ungewißheit in dem Zinsbezuge stets viele abhält, sich eine solche Lotterieobligation zu kaufen, da sie eine feste, aber sichere Einnahme einer unsichern, wenn auch möglicherweise sehr großen entschieden vorziehen. Mag daher eine Lotterieanleihe noch so günstig eingerichtet sein, so kann man doch immer als Regel annehmen, daß niemand sein ganzes Kapital in einem Papier anlegt, das ihm möglicherweise gar keine jährlichen Zinsen, oder doch bei weitem geringere trägt, als er sonst bekommen könnte. Es folgt daraus, daß die Lotterieanleihen stets eine bedeutende Wirkung auf den Emissionscurs haben, solange ihre Summe keine zu große ist, während die Lotterie ihren Einfluß auf die Emission in dem Grade verliert, in welchem die Summe der Lotterieanleihen zu der Summe der ganzen Staatsschuld steigt. Dieser Einfluß hängt dabei nicht von der Höhe der letztern ab, sondern eben von der obenerwähnten Natur der Lotterie, und muß bei der Frage, ob eine neue Anleihe als Lotterieanleihe ausgegeben werden soll oder nicht, sehr nachdrücklich ins Gewicht fallen. Es ist Sache der Staatsschuldenverwaltung, dies im einzelnen Falle zu untersuchen und danach zu handeln.

Die obengenannten Formen haben nun jede wieder ihre eigenthümliche Ordnung und Natur.

2) Verlosung des ganzen Zinsbetrags.

Die Verlosung des ganzen Zinsbetrags geschieht in der Weise, daß die Zinssumme der ganzen Anleihe nicht auf die einzelnen Obligationen, sondern auf eine Reihe von Gewinnen vertheilt wird, von denen der größte eine an sich bedeutende Summe ausmacht, während der kleinste mindestens das Zehnfache des jährlichen Zinsbetrags ausmachen muß. Es ergibt sich, daß durch diese Vertheilung alle nicht gezogenen Nummern der Obligationen ganz ohne Zinsen bleiben müssen, während die gezogenen einen bedeutenden Gewinn machen. Die Zinslosigkeit der erstern wird alsdann freilich den Emissionscurs der Obligationen drücken; die Wahrscheinlichkeit des Gewinns wird denselben dagegen wieder heben. Die Frage, welches von beiden den größten Einfluß hat, entscheidet sich danach, ob der Emissionscurs durch diese vollstän-

dige Verlosung über dem Börsencurs der bereits bestehenden verzinslichen Obligationen steht oder nicht; ist dies der Fall, so ist diese Art der Verlosung eine richtige. Es fragt sich dann nur, wie der Verlosungsplan eingerichtet werden muß, um dieses Resultat zu erzielen, oder welche Vertheilung der Zinsen am meisten geeignet ist, den Emissionscurs zu steigern.

Hierfür kann man nun als allgemeine, auf der Natur des Spiels einerseits und der Berechnung beruhende Regel den Satz aufstellen, daß es einzelne sehr große Gewinne geben muß, aber daneben sehr viele kleine, sodaß die Zahl der mittlern Gewinne nur eine sehr geringe sein darf; ein Grundsatz, der sehr leicht verständlich ist. Es leuchtet dabei ein, daß die Gesammtsumme aller Gewinne gleich sein muß der Gesammtsumme aller Zinsen, und daß die Bestimmung der Zinsenhöhe daher auch, da die Summe der Zinsen vertheilt wird, durch die Vermehrung dieser Summe die Zahl oder Größe der Gewinne und mit dieser den Emissionscurs der Obligation steigert. Der Staat selbst hat bei dieser Operation keinen Nachtheil, da er ohnehin nicht mehr gibt, als die Zinsen betragen würden. Gibt er mehr, so ist das so viel, als ob er die Verzinsung erhöhte; es ist daher von diesem Standpunkte aus durchaus nichts gegen eine solche Verspielung der Zinsen einzuwenden, und da bei richtiger Vertheilung der Gewinne der Emissionscurs selten leiden wird, so ist eine solche Verlosung allerdings unter Umständen räthlich. Allein der Staat kann gerade von dieser Art von Anleihen niemals eine große Summe machen, noch weniger dieselbe häufig wiederholen, da die Gewißheit der Verzinsung einen zu großen Werth für die meisten hat, und mindestens neun Zehntel der ganzen Summe jährlich nicht verzinst werden können; ein Grund, der eben zu der folgenden Art hinübergeführt hat.

Was nun die Tilgung einer solchen Anleihe betrifft, so unterliegt sie zunächst ganz den allgemeinen Grundsätzen und hat an sich mit der Lotterie der Zinsen gar nichts zu thun; sie kann ganz unterbleiben oder nach dem Börsencurse durch Aufkauf stattfinden. Es kann indessen eine Tilgung durch Verlosung mit dieser Verlosung der Zinsen verbunden werden, die sich am besten bei der folgenden Form bezeichnen lassen wird.

3) Verbindung von Verzinsung und Verlosung.

Die Verbindung von Verzinsung und Verlosung entsteht, wenn der Staat die Anleihen zwar zum landesüblichen Zinsfuße verzinst, den Obligationen aber nur einen Zins zahlt, der unter dem landesüblichen Zinsfuße steht und denjenigen Zinsbetrag, der für die Gesammtsumme dieser ganzen Differenz entfällt, zum Gegenstand einer Lotterie macht. Auf diese Weise hat jede Obligation alsdann erstens eine eigene Verzinsung, zweitens die Wahrscheinlichkeit des Gewinns aus den zurückgehaltenen Zinsen der andern, die den Gegenstand des Lottos bilden. Ohne allen Zweifel ist dies die beste Form der Lotterieanleihe, indem sie beiden Bedürfnissen, dem des Spiels und dem der Einnahme aus dem Kapital, entspricht. Die nächste Frage ist dabei die, in welcher Weise die Vertheilung des Zinsbetrags an die Verzinsung einerseits und die Verlosung andererseits geschehen soll, und hier kann als allgemeine Regel aufgestellt werden, daß stets diejenigen Anleihen die größte Nachfrage finden, welche den größten Theil der Zinsen — etwa zwei Drittel — als Verzinsung, den kleinern als Object der Verlosung aufstellen, da gerade bei Staatsschulden der größere Theil der Besitzer die feste Einnahme wünscht, dagegen selten ganz abgeneigt ist, einen Theil dieser Einnahme für ein wohleingerichtetes Spiel herzugeben. Es ergibt sich daraus, daß diese Verbindung von Zins und Verlosung den Werth einer Anleihe selbst bei gleichem Zinsfuß hebt und daß, wenn der Zinsfuß indirect erhöht wird, indem man z. B. als Zins 4 Proc. und als Verlosung außerdem 2 Proc. berechnet, der Werth derselben höher als der einer jeden andern werden muß. Wenn aber dadurch schon bei der Emission sich der Curs hebt, so ist es wahrscheinlich, daß er bei verringerter Zahl von Obligationen nicht blos den Paricurs erreicht, sondern sogar darüber hinweggeht. Ist dies wahrscheinlich, so muß wieder der Staat seine Tilgung gegen den Curs über pari sichern, und dies vermag er nur dann, wenn er mit jener Verlosung und Verzinsung auch noch die Verlosbarkeit der Obligationen selbst verbindet, indem bei jeder Ziehung auch eine gewisse Anzahl von Losen die Rückzahlung zum Paricurs enthalten. Das dazu erforderliche Geld

kann der Staat nun in der Weise beschaffen, daß er den Zinsfuß hoch setzt, aber einen Theil des Zinsfußes, z. B. ½ Proc., weder an die Coupons, noch an die Verlosung gibt, sondern für jene Obligationsverlosung bestimmt, sodaß sein Zinsfuß zugleich seine Tilgung enthält. Die Folge davon ist, daß allerdings die Verzinsung um den Betrag der Einlösung geringer ist; allein wenn die Emission unter pari geschah, so hebt die Wahrscheinlichkeit der vollen Rückzahlung jedes Loses, verbunden mit der eines Gewinns und zugleich mit einer gewissen Verzinsung, den Curs wieder, sodaß diese Combination der Regel nach als die günstigste betrachtet werden muß, ohne daß der Staat dabei Gefahr läuft, die Obligation selbst über pari einlösen zu müssen. Bestimmt dagegen der Staat außer der Verzinsung noch eine besondere Summe für die Verlosung der Obligationen, so ist das eben eine gewöhnliche Art der verlosbaren Anleihen, die alle Mängel der letztern hat und nur dadurch sich etwas besser stellt, daß der Staat seine Tilgung gegen den Curs über pari sichert. In keinem Falle jedoch kann auch diese Art von Losen die Grundform der Staatsanleihen werden, da der feste Zins für die gesammte Masse immer das Entscheidende bleibt. Dagegen ist es keinem Zweifel unterworfen, daß diese Verlosung in Verbindung mit der Verzinsung nicht nur die natürliche Form für einen wesentlichen Theil der Staatsschuld abgibt, sondern auch den wichtigen Zweck erreicht, allmählich an die Stelle jedes andern Glückspiels zu treten.

VI. Die Procentualtilgung.

Unter der Procentualtilgung verstehen wir diejenige, welche jährlich infolge eines gesetzlichen Tilgungsplans eine bestimmte Schuld mit einem bestimmten Procentualbetrage tilgt.

Die Procentualtilgung unterscheidet sich von der Tilgung durch den Tilgungsfonds dadurch, daß sie nicht auf einem selbständigen Tilgungsstamme beruht und daß die durch sie eingekauften Obligationen daher auch nicht einem solchen Fonds übergeben, sondern vielmehr vernichtet werden. Sie steigt daher auch nicht geometrisch, wie der Tilgungsfonds; allein da bei gleichem Betrage der Tilgungsrate die Summe der Schuld immer kleiner

wird, so steigt sie dennoch etwas, freilich nicht genug, um einen wesentlichen Einfluß auf den Curs zu üben.

Die Procentualtilgung setzt zuerst ein bestimmtes Procent gesetzlich oder vertragsmäßig fest, welches jährlich von der Schuld getilgt werden soll; daher der Name. Die Aufgabe dieser Tilgung bedarf keines besondern Organs, sondern kann einfach durch unmittelbaren Auftrag der Finanzverwaltung geschehen. Die wirklich eingelösten Obligationen werden dann aber wirklich vernichtet.

Die Procentualtilgung ist allerdings eine gesetzliche Tilgung und kann daher statt einer wirklichen Tilgung sehr leicht eine blos finanzielle werden. Da sie aber weder die Zinsen noch das Kapital bedeutend afficirt, so wird sie bei sonst günstigen Umständen leicht ertragen. Der Regel nach ist das Verhältniß so, daß bei größern Schulden eine neue Steuer erforderlich wird, um die Procentualtilgung eintreten zu lassen. Ist dies nicht der Fall, so müssen sich die Finanzen mit der Vermehrung der schwebenden Schuld helfen.

Die Grundlagen des Tilgungsplans bei jeder Procentualtilgung sind nun erstens der Satz, daß jede neue Schuld ihren selbständigen, auf Procentualtilgung berechneten Tilgungsplan haben muß, zweitens die wichtige Feststellung des Tilgungsprocents. Dieses hat unter ¼ Proc. keine Bedeutung; über 2 Proc. dagegen droht es zu einer durchgreifend finanziellen zu werden. Innerhalb dieser Grenzen bewegt sich der Tilgungsplan mit Sicherheit.

Die Procentualtilgung unterscheidet sich vom Tilgungsfonds dadurch, daß sie keine absolut selbständige Dotation hat, sondern daß nur der Finanzverwaltung gesetzlich die Pflicht auferlegt wird, die sich ergebenden Tilgungsbeträge gewiß zur wirklichen Tilgung zu verwenden. Es ist ferner keine eigentlich selbständige Verwaltung der Tilgung nöthig, sondern dieselbe ist mit der Verwaltung der Staatsschulden verbunden. Ebendarum aber wird gerade hier die strengste Loyalität und die regelmäßige Veröffentlichung der geschehenen Tilgung die wesentliche Bedingung des Einflusses auf den Staatscredit.

Es versteht sich dabei von selbst, daß die Procentualtilgung die freie Tilgung in keiner Weise ausschließt. Mit oder ohne

dieselbe aber wird jede Tilgung stets allmählich auf dem Punkte anlangen, wo die Zinsenreduction als das einzige Auskunftsmittel erscheinen muß.

Man hat, wie schon bemerkt, die Procentualtilgung bisher theoretisch nicht selbständig geschieden, obwol man sie wol selbständig betrachtet hat. Schon Gönner stellte den Grundsatz auf, daß die Tilgungsrate nie geringer als ½ Proc. und nie höher als 1 Proc. sein dürfe, und daß — freilich ganz naturgemäß — je größer die Schuld, desto kleiner die Tilgungsrate sein müsse. Diesen Satz hat Wirth („Klassensteuer", S. 535) ohne weitere Bemerkung angenommen. Dagegen nahm Laffitte 1 Proc. als Minimum; Malchus bemerkt indeß mit Recht, daß dafür keine allgemeine Norm für alle Länder aufgestellt werden könne (I, §. 96). Nach Courtoi's „Manuel" wird ungefähr 1 Proc. jährlich der Caisse d'amortissement übergeben, welche mit dieser Summe den Ankauf der Rente besorgt, doch sind seit 1861 die Rückkäufe sistirt. Derselbe ist auch der erste, der sich für die Specialität des Tilgungsfonds erklärt, wobei er eigentlich den Tilgungsfonds mit der Procentualtilgung verwechselt, da die Aufstellung eines eigenen Tilgungsfonds für jede Schuld höchstens dann einen Sinn hätte, wenn derselbe blos in einer festen, auf den Procentbetrag keine Rücksicht nehmenden Dotation bestände (§. 97). Tilgungsplane der Procentualtilgung namentlich bei Nebenius Kap. 8, §. 4. S. auch Rau, §. 523. In Preußen ist die Procentualtilgung gesetzlich 1 Proc. jährlich; Gesetz vom 21. Jan. 1820. Die einzelnen Schulden und ihre Procentualtilgung bei Oesfeld, a. a. O., S. 134—136. Genauer bei Rönne, „Staatswissenschaft", VI, §. 469 und I, 80. In Oesterreich durch das neueste Patent vom 23. Dec. 1859 gleichfalls 1 Proc. jährlich.

VII. Die Zinsenreductionen.

Die letzte große Art der Tilgung der Staatsschulden ist diejenige, welche durch die Zinsenreduction geschieht.

Die Zinsenreductionen sind bei den Staatsobligationsschulden diejenigen Operationen, durch welche der Staat nicht die Summe seiner Schuld, wohl aber die Summe seiner jährlichen Zinsen vermindert. Die Tilgung besteht daher im ersten Falle nicht im Nominalkapital, sondern wird nur dadurch eine Kapitaltilgung, daß man die Summe der reducirten Zinsen wieder zum frühern Zinsfuße kapitalisirt und auf diese Weise ein vom Nennwerthe der Obligationen unabhängiges Kapital herausbringt.

Die Zinsenreductionen zeigen die wahre Natur des Rechts, welches aus den Staatsobligationen entsteht, in ihrem vollen Lichte. Bei ihnen erscheinen die letztern effectiv nur als Ansprüche auf Zinsen und nicht auf ein Kapital. Sie sind zugleich das Mittel, durch welches die Verwaltung des Staatscredits die Fähigkeit hat, dem Preise des Credits zu folgen und die Staatsschuld dadurch zu erleichtern. Sie sind Creditoperationen im wahren Sinne des Wortes und bedürfen daher nicht blos der allgemeinen Grundlagen des Credits, sondern auch einer festen und sichern Hand, welche sie ausführt und sie oft lange Zeit hindurch vorsichtig vorzubereiten hat.

Die Operation bei der Zinsenreduction beruht auf folgenden einfachen Grundlagen.

Da der Staat keine Verpflichtung eingegangen ist, nicht kündigen zu wollen, so hat er das Recht, in jedem Augenblick seine Schulden sowol im ganzen als zum Theil zurückzuzahlen. Wenn nun der Staat im Stande ist, Geld zu billigern Zinsen zu bekommen, als er für seine Obligationen zahlt, so ist es höchst wahrscheinlich, daß auch der Einzelne nicht mehr Zinsen für sein Geld bekommen wird als der Staat, und daß er daher den Betrag seiner Forderung lieber dem Staate zu jenem geringern Zinsfuße läßt, als daß er die offerirte Nominalsumme der Obligation annähme. Dabei werden allerdings stets einige ihre Forderung einziehen; die Mehrzahl aber wird dies nicht thun. Ist daher diese Sachlage vorhanden, so erklärt der Staat, daß er allen Inhabern der Obligationen einer betreffenden Schuld ihre Forderung kündige und es ihnen anheimstelle, entweder für den frühern Betrag Obligationen mit einem verringerten Zinsfuße anzunehmen, oder sich den Betrag zum Paricurse auszahlen zu lassen. Diese Operation enthält daher für die erstern eine Novation, für die letztern eine Zahlung. Für die neue Schuld treten dann sofort die Grundsätze und Verhältnisse der alten ein.

Die finanzielle Bedingung der Zinsenreduction ist demnach wesentlich die, daß der Staat den baaren Betrag für diejenige Obligationssumme vorräthig habe, welche der Wahrscheinlichkeit nach baare Rückzahlung statt der reducirten Zinsen fordern wird. Dieses Geld kann der Staat wirklich in der Kasse sammeln; es liegt aber nahe, daß es bei weitem zweckmäßiger ist, sich dafür

auf irgendeine Weise einen Credit bei der Bank zu eröffnen, was dann auf verschiedene Weise geschehen kann. Es ist in diesem Falle selbst eine kleine Anleihe nicht zu scheuen. Das eigentlich Schwierige ist es aber, die Summe zu veranschlagen, welche der Wahrscheinlichkeit nach zurückgefordert werden wird, und hier ist es, wo die finanzielle Tüchtigkeit sich in ihrem glänzendsten Lichte zeigt.

Man kann zu dem Ende gewisse allgemeine Grundsätze aufstellen, und daneben dann die beiden Hauptfälle unterscheiden, auf welche die Reduction Anwendung findet.

Als allgemeiner Grundsatz für alle Reduction muß gelten, daß dieselbe stets nur zu einem Zeitpunkte vorgenommen werden soll, wo der Disconto dauernd niedrig steht. Und zwar nicht blos deshalb, weil in solchem Falle die Finanzen billiges Geld finden, sondern auch deshalb, weil alsdann namentlich die größern Kapitalisten sich scheuen werden, ihre Nominalsumme zurückzufordern, da sie keine Wahrscheinlichkeit vor sich sehen, im Geldverkehr höhern Zins zu erzielen.

Es gibt aber eine zweite viel tiefer gehende Regel, welche für alle Reduction maßgebend sein muß. Jeder Staat muß nothwendig an eine Reduction denken, wenn sein Zinsfuß über 5 Proc. steigt. Denn es ist ein auf den höhern Gesetzen der Nationalökonomie beruhendes Princip, daß niemand und auch der Staat nicht im Stande ist, auf die Dauer für irgendein Kapital mehr als 5 Proc. zu zahlen; die 5 Proc. sind die höchste reine und dauernde Reproductivität, welche ein Kapital haben kann. Nun ist die Staatsschuld schließlich doch ein Anlagekapital; wenn der Staat mehr als 5 Proc. zahlt, so zahlt er mehr, als das Kapital ihm selber dauernd trägt, er ist daher ohne aus seinem eigenen Kapital zu zahlen gar nicht im Stande, auf die Dauer den Zins zu leisten, und wenn er es im Nothfalle gethan hat, so muß er unter allen Umständen suchen, diesen Zinsfuß zu reduciren. Freilich sind hier zwei Fälle möglich.

Zuerst ist es möglich, daß bei irgendeinem Zinsfuße der Börsencurs einer Obligation über pari steht. In diesem Falle ist eine Reduction des Zinsfußes nicht blos nothwendig, sondern auch sehr leicht; denn die Größe der Summe, welche zur Rückzahlung kommt, hängt dann allein von dem Reductionsfuße ab.

Man kann dabei als Regel annehmen, daß die Reduction ihr höchstes Maß erreicht, wenn sie, nachdem man sie zu 5 Proc. kapitalisirt hat, den doppelten Betrag des Agios (über pari) ausmacht. Geht die Reduction über diese Grenze, so ist eine starke Einlösung wahrscheinlich; steht sie darunter, so ist die letztere unwahrscheinlich. Wenn also bei 5procentigen Obligationen der Börsencurs 115 wäre, so ist eine Reduction auf 4$^1/_2$ Proc. ohne Bedenken, da $^1/_2$ Proc., kapitalisirt zu 5 Proc., 10 ausmacht; eine Reduction auf 4 Proc. dagegen würde bereits viele Einlösungen zur Folge haben, während eine Reduction auf 3$^1/_2$ unthunlich wäre. Die Berechnung beruht darauf, daß der Werth von 100 als Einheit der Staatsschuld sich als Procentbetrag an Zinsen ergibt, wenn man den Curs im Verhältniß zum bestehenden Zins berechnet und mit dem reducirten vergleicht. Ein Curs von 115 bei 5procentigen Obligationen entspräche genau einem Zinse von 4$^8/_{23}$ Proc.; bei diesem Zinse hätte der Inhaber nichts gegen den Börsencurs verloren. Eine Reduction auf 4$^1/_2$ Proc. ist daher noch ein sehr günstiger Zins. Eine Reduction auf 4 Proc. dagegen bringt schon einen Nachtheil von $^8/_{23}$ Proc., der aber für viele durch die Ersparniß der Kosten und die Ungewißheit einer neuen Anlage aufgewogen wird, sodaß hier viele Einlösungen geschehen, andere unterbleiben werden. Ist dies zweifelhaft, so entscheidet wieder die Sicherheit des Börsencurses, denn wenn dieser zwischen 110 und 115 zu schwanken pflegt, so ist auch jener Nachtheil von $^8/_{23}$ Proc. ein ungewisser und die Zahl der Einlösungen wird sich danach vermindern. Auf diese Weise ist die Reduction bei einem Curse über pari ziemlich einfach.

Ganz anders aber stellt sich die Reductionsfrage, wenn bei einem gegebenen Zinsfuße der Curs der Obligation unter pari steht. Ein solcher Curs ist immer ein Beweis, daß entweder das Geld theurer, oder die Sicherheit, die der Staat bietet, geringer ist, als sie sein sollte. In diesem Falle ist also die effective Verzinsung natürlich viel höher als die nominelle, da der Staat für 5 Proc. nicht 100, sondern etwa nur 80, oder bei der Rente für 3 Proc. nicht 60, sondern nur 50 bekommen hat. Hier muß der Staat wünschen, die Reduction eintreten zu lassen. Allein besteht seine Schuld aus Obligationen mit gegebenem Nennwerth, so schuldet er formell diesen Nominalbetrag und den Zins; besteht

sie aus Rente, so schuldet er den Zins. Er kann daher im ersten Falle formell gar nicht weniger zur Einlösung bieten als den Nominalbetrag, im letztern als einen Betrag gleich der zu 5 Proc. kapitalisirten Rente. Stände also z. B. eine 5procentige Obligation, die nominell auf 100 lautet, 80 Proc., so müßte er 100 als Einlösung bieten; stände eine 3procentige Rente 50, so müßte er 60 bieten. Es versteht sich von selbst, daß in diesem Falle die ganze Summe zur Einlösung kommen würde, was die Conversion unmöglich macht. Bleibt man daher auf obigem Standpunkte stehen, so leuchtet es ein, daß jede Conversion ausgeschlossen wird gerade da, wo sie am nothwendigsten erscheint, nämlich wenn durch den Emissionscurs unter pari der Staat seine Schulden über 5 Proc. verzinst. Hier scheint die Reduction daher zu einem absoluten Widerspruche zu führen. Denn wenn der Staat bei einem solchen niedern Emissionscurse ernstlich an Reduction dächte, so würde ihm niemand Geld leihen, da am Ende der Zins sich nicht durch Willkür, sondern nach bestimmten Gesetzen ordnet und seine Höhe unbedingt im wesentlich richtigen Verhältnisse zu der Sicherheit steht, die ihm der Staat bietet. Die Aussicht auf eine baldige Reduction einer Schuld, die z. B. bei einem Emissionscurse von 80 5 Proc. gibt und die daher alsbald die Inhaber der Obligationen zwänge, entweder nur noch 4 Proc. oder 80 Kapital zu nehmen, würde den Curs noch unter 80 drücken und die Emission sehr theuer machen. Andererseits kann kein Staat der Welt auf die Dauer mehr als 5 Proc. zahlen. Und hier liegt daher die wahre Schwierigkeit der Zinsenreduction.

Allerdings kann nun der Staat, um den höhern Emissionscurs zu erzielen, die Reduction entweder durch das Tilgungssystem selbst, oder durch ein eigenes Gesetz ausschließen. Das erste ist offenbar der Fall bei den verlosbaren Anlehen, das zweite kann bei jedem Anlehn ausdrücklich ausgesprochen werden. Allein wenn damit die Interessen der Gläubiger geschützt sind, so ist die Unmöglichkeit der Zinszahlung des Staats dadurch nicht aufgehoben. Es heißt den Knoten durchschneiden, nicht ihn lösen.

Ein zweiter Weg wäre dabei nun der, an die Stelle des Nennwerthes der Obligation den Verkehrswerth derselben, den Börsencurs, zu setzen und diesen der Reduction zu Grunde zu legen. Dies geschähe in der Weise, daß der Staat den Inhabern

der Obligation statt der versprochenen Verzinsung eine 5procentige Verzinsung dieses Curswerthes der Obligation, oder aber den Betrag des Curswerthes anböte; also wenn z. B. eine 5procentige Obligation 80 stünde, die Wahl freigäbe, ob die Inhaber 80, oder 4 Proc. haben wollen. Hier entsteht nur die Frage, ob der Staat berechtigt ist, nachdem er sich für 100 schuldig bekannt, 80 anzubieten. Es wird nun wol nicht leicht jemand gefunden werden, der für ein solches Verfahren einen formellen Rechtstitel zu Wege brächte. Will man dieses Verhältniß aber würdigen, so muß man einen andern Standpunkt annehmen. Ist man sich nämlich einig, daß der Staat mehr Zins zahlt, als das Kapital trägt, das er geliehen hat, so ist man sich im Grunde auch darüber einig, daß der Staat unfähig ist, auf die Dauer seine Verpflichtungen zu halten. Wir nehmen nun an, daß 5 Proc. das Höchste ist, was ein Staat auf die Dauer für seine Schuld zu zahlen im Stande ist. Zahlt er mehr, so kann das Mehr von einem zweifachen Standpunkte aus betrachtet werden. Es erscheint entweder als eine Versicherungsprämie oder als eine Kapitalabzahlung; denn ein Zins ist es in Wahrheit nicht. Ist es nun das erstere, so hat der, der den höhern Zins empfängt, die Wahrscheinlichkeit bereits in seine Berechnung aufgenommen, daß die Zinszahlung keine dauernde sein werde. Ist das zweite der Fall, so ist der Zinsbetrag überhaupt zum Theil eine Amortisationsquote. Seinem Wesen nach enthält jedes Anlehn mit einem höhern als einem 5procentigen Zins schon die Erklärung, daß der Staat dieses Plus auf die Dauer nicht zahlen werde, und zugleich den Preis für das Wegfallen dieser Gewißheit des Gläubigers. Dem Wesen nach muß der letztere die Sache auch so betrachten; denn wenn er die Natur der Sache noch überhaupt neben seinem formellen Recht gelten lassen will, so muß er sich selbst sagen, daß er auf die Dauer auf einen so hohen Zins eigentlich nie hat rechnen dürfen. Der formelle Rechtstitel tritt daher mit dem wirthschaftlichen Wesen des Zinsfußes hier in Widerspruch, und auf die Dauer wird stets in solchem Falle der erstere dem letztern unterliegen, um so mehr als vermöge jenes allgemeinen Princips über die Zinshöhe der Staat gerade durch die Zahlung des mehr als 5procentigen Zinsfußes schließlich factisch unfähig werden muß, auch nur die 5 Proc. Zinsen zu zahlen. Das unbedingte Festhalten an Recht und Pflicht

hat daher stets zuletzt die wirthschaftliche Unmöglichkeit zur Folge, das Recht zu befriedigen und die Pflicht zu erfüllen, und an die Stelle beider muß daher dasjenige treten, was dem wahren Wesen der Sache genügt, die Zurückführung auf den 5procentigen effectiven Zinsfuß als Maximum durch eine richtige Zinsenreduction.

Dabei muß allerdings das festgehalten werden, daß der Staat diese Reduction ebenso wenig unmittelbar nach der Contrahirung ausüben als sie überhaupt gänzlich bei der Contrahirung ausschließen soll. Denn wenn er das letztere nicht halten kann, so würde das erstere den Credit schon bei der ersten Emission so ernstlich erschüttern, daß der Emissionscurs in gar keinem Verhältniß zur Verzinsung stehen würde. Hier gibt es dafür nur Einen Weg; und dieser Weg führt uns allerdings zu einem ganz andern System der Staatsschuldenverwaltung als dem gegenwärtigen. Wir halten aus guten Gründen dafür, daß es für die Zukunft das allein richtige, und daß es allein im Stande ist, einerseits die Völker mit der wachsenden Last der Staatsschulden auszusöhnen, andererseits die letztern in Harmonie mit ihrem höchsten Princip, ihrer Reproductivität in der Verwaltung, zu bringen und endlich doch dem Kapital Anlaß zu geben, sich an der Staatsschuld zu betheiligen. Wir setzen die Elemente desselben hierher, ohne uns auf genauere Begründung an diesem Orte einzulassen, in der innigen Ueberzeugung, daß das gegenwärtige System überhaupt für die Dauer unhaltbar ist, und daß die folgenden einfachen Grundsätze die Basis für die nächste Epoche des Staatsschuldenwesens bilden werden.

Erstlich soll keine Staatsschuld mehr auf unbestimmte Dauer, sondern stets nur höchstens auf (90) Jahre contrahirt werden, sodaß nach (90) Jahren die ganze Schuld *erloschen* ist.

Zweitens soll keine Tilgung irgendeiner Art mehr stattfinden, *sondern der Zinsfuß soll die Tilgung enthalten*, so zwar, daß die Dauer der Schuld nach der Höhe des Zinsfußes bestimmt wird; je höher der Zinsfuß, desto kürzer die Schulddauer.

Drittens soll jede Reduction der Zinsen — selbst unter Hinweisung auf die Verlängerung der Schulddauer — unbedingt ausgeschlossen sein; dagegen soll die Erhöhung des Zinsfußes als

Zahlung einer höhern Amortisationsquote durch ein Gesetz eingeführt werden können.

Viertens endlich soll schon jetzt jeder verständige Mann sich mit dem Gedanken vertraut machen, der künftig das ganze Staatsschuldenwesen definitiv beherrschen wird, daß alles, was er, in welcher Form es immer sein möge, mehr als höchstens 5 Proc. für seine Staatsschuld erhält, überhaupt gar kein Zins, sondern eine Amortisationsquote seiner Forderung an den Staat ist; daß er deshalb, wenn er mehr als 5 Proc. von seinen Forderungen verzehrt, nicht mehr von seinen Zinsen, sondern von seinem Kapital lebt und das Kapital verbraucht, weil weder er selbst noch der Staat es jemals werden ändern können, daß kein Kapital auf die Dauer mehr als 5 Proc. trägt, und daß der beste Wille so wenig als die höchste Noth den Staat dazu fähig machen können, das wirthschaftlich Unmögliche selbst dann zu erfüllen, wenn es mit dem klarsten formellen Rechte zugesagt worden ist.

Die Ausführung dieser Gedanken gehört allerdings noch nicht der heutigen Finanzwissenschaft; sie ist eine Aufgabe der künftigen Staatswirthschaft; mit dem höchsten Princip der Gegenwart der letztern haben wir begonnen, mit dem Princip ihrer Zukunft schließen wir.

Nebenius hat die Frage nach der Reduction zuerst eingehend behandelt und den Satz aufgestellt, daß die Reduction Pflicht der Regierung sei, wenn sie eine Verminderung des Zinses dadurch erzielen könne (S. 280 fg.), hätte er die „Gerechtigkeit", die er für die Zinsreduction anruft (S. 207) genauer untersucht, so wäre er wol zu Sätzen gelangt, die den obigen sehr analog sind. Rau hat die einzelnen Gesichtspunkte mit aller Klarheit specificirt (§. 510—514). Die wichtigste Frage, ob eine Reduction rechtlich und politisch zulässig ist, indem man nicht den Nennwerth, sondern den durchschnittlichen Curswerth anbietet, wenn der Curs unter pari steht, ist nicht erörtert. Die Reductionsplane sind Sache der Berechnung. Die Zusicherung, welche die Regierungen zuweilen geben, daß binnen einer gewissen Zeit keine Kündigung und also auch keine Reduction stattfinden solle, wie bei den österreichischen Anleihen von 1841 (Dessary, §. 85), haben natürlich nur einen Sinn, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Curses über pari vorliegt.

Die Reduction der Consols von Gladstone (1853) auf 3 Proc.

lag ebenso. Der Reduction der französischen Rente, die seit 1836 Gegenstand beständiger Kämpfe in Frankreich bildete, bis sie endlich 1845 zuerst, und dann wieder 1852 vollzogen ward, wurde die Kapitalisirung zu c. 5 Proc. zu Grunde gelegt, und jedesmal, gerade wie bei der preußischen Reduction von 5 auf 4 Proc. 1840, versprochen, daß keine weitere Reduction innerhalb einer gewissen Reihe von Jahren stattfinden solle. Es ist schwer zu verkennen, daß alle diese Reducirungen nur als halbe Maßregeln — erstes unsicheres Auftreten einer neuen Gestalt der Dinge — erscheinen.

Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.